

02/2013

ELÄKETURVAKESKUKSEN KATSAUKSIA

Työeläkejärjestelmän kannalta keskeiset EU:n politiikka- ja lainsäädäntöhankkeet ja niiden valmistelu

Sari Alanko, Tiina Kalske, Sini Laitinen-Kuikka,
Minna Levander ja Samuel Rinnetmäki



Eläketurvakeskus
PENSIONSSKYDDSCENTRALEN

02/2013

ELÄKETURVAKESKUKSEN KATSAUKSIA

Työeläkejärjestelmän kannalta keskeiset EU:n politiikka- ja lainsäädäntöhankkeet ja niiden valmistelu

Sari Alanko, Tiina Kalske, Sini Laitinen-Kuikka,
Minna Levander ja Samuel Rinnetmäki



Eläketurvakeskus
PENSIONSSKYDDSCENTRALEN

Eläketurvakeskus

00065 ELÄKETURVAKESKUS

Puhelin: 029 411 20

Sähköposti: etunimi.sukunimi@etk.fi

Pensionsskyddscentralen

00065 PENSIONSSKYDDSCENTRALEN

Telefon: 029 411 20

E-post: förnamn.efternamn@etk.fi

Finnish Centre for Pensions

FI-00065 ELÄKETURVAKESKUS, FINLAND

Telephone +358 29 411 20

E-mail: firstname.surname@etk.fi

Helsinki 2013

ISSN-L 1236-7737

ISSN 1798-7474 (verkkojulkaisu)

LUKIJALLE

Eläketurvakeskuksen strategiassa vuosille 2012–2016 yhdeksi painopistealueeksi on nostettu EU:n eläkepolitiikan seurannan kehittäminen. Vuoden 2012 tavoitteena oli, että ETK:ssa on otettu käyttöön uusi toimintamalli EU:n eläkepolitiikan seurantaan sekä tunnistettu työ-eläkejärjestelmän kannalta keskeiset politiikka- ja lainsäädäntöalueet ja niiden ohjelmat. Työn käynnistämiseksi johtoryhmä antoi tehtäväksi laatia muistion, josta ilmeni, mitä parhaillaan EU:ssa vireillä olevia asioita pitäisi ETK:ssa seurata, ja mikä on näiden asioiden valmistelun tilanne. Muistion kirjoitustyöhön ovat osallistuneet Sari Alanko (luku 15), Sini Laitinen-Kuikka (luvut 1–5), Minna Levander (luvut 2 ja 6–14) ja Samuel Rinnetmäki (luku 16) sekä Tiina Kalske (luku 17). Työtä varten on haastateltu finanssineuvos Tuulia Hakolaa valtiovarainministeriöstä, neuvottelevaa virkamiestä Hannele Kerolaa valtiovarainministeriöstä, osastopäällikkö Christina Lindelliä ETK:sta, kehityspäällikkö Marjukka Hietaniemeä ETK:sta ja johtaja Reijo Vannetta TELA:sta. Muistio valmistui toukokuussa 2012, ja sitä on sen jälkeen päivitetty vastaamaan tammikuun 2013 tilannetta. Nyt Eläketurvakeskuksen katsauksena ilmestyvää muistiota on tarkoitus päivittää aika ajoin jatkossakin.

ABSTRAKTI

Katsauksessa on tarkasteltu eläkkeisiin liittyvien EU-asioiden valmistelua Suomessa ja yhteisötasolla sekä niitä vireillä olevia hankkeita, joilla on merkitystä työeläkejärjestelmän kannalta, ja joita Eläketurvakeskuksessa seurataan. Ensimmäisessä luvussa on kuvattu EU-asioiden valmistelukoneistoa Suomen valtionhallinnossa, ja työeläkejärjestelmän edustajien osallistumista tähän valmistelutyöhön. Luvussa 2 on kerrottu vastaavasti eläkepoliittisten asioiden valmistelusta EU-tasolla, ja työeläkejärjestelmän edustajien osallistumisesta työhön tällä tasolla. Asioiden valmistelu tapahtuu eri tavoin riippuen siitä, onko kyseessä lainsäädäntöasia vai poliittiseen yhteistyöhön ja seurantaan liittyvä asia. Poliittisten yhteistyöprosessien tarkoituksena ei useinkaan ole lainsäädännön aikaansaaminen vaan yhteisistä poliittisista tavoitteista sopiminen ja tavoitteiden toteutumisen seuranta. Keskeisiä poliittisia prosesseja työeläkejärjestelmän kannalta ovat yhteiset makrotaloutta koskevat suuntaviivat ja niiden toteutumisen seuranta, jäsenmaiden julkistalouksien seuranta vakaus- ja kasvusopimuksen puitteissa sekä sosiaaliturvajärjestelmien uudistamiseen pyrkivä prosessi, jossa yhtenä tavoitteena on uudistaa jäsenmaiden eläkejärjestelmiä, niin että ne säilyvät taloudellisesti kestävinä väestön ikääntyessä, edistävät osaltaan korkean työllisyysasteen saavuttamista, vastaavat yhteiskunnassa tapahtuneisiin muutoksiin ja tarjoavat riittävät eläkkeet. Näiden poliittisten prosessien puitteissa tapahtuvia ajankohtaisia asioita on käsitelty luvuissa 3–5. Erityisesti jäsenmaiden talouspolitiikan seurantaa ja EU-tason valvontaa on uudistettu monin tavoin kahden kuluneen vuoden aikana. Tältä osin on myös hyväksytty ja vireillä uutta lainsäädäntöä.

Työeläkejärjestelmän kannalta merkittävimmän lainsäädäntökokonaisuuden muodostavat sosiaaliturvan koordinaatioasetukset, joiden tarkoituksena on turvata sosiaaliturvan säilyminen tilanteissa, joissa henkilöt liikkuvat jäsenmaasta toiseen. Tämän lainsäädäntökokonaisuuden valmistelua ja toimeenpanoa on selvitetty luvussa 2. Toinen laaja asiakokonaisuus koskee ns. yleishyödyllisiä palveluita, joihin EU:n kilpailulainsäädäntöä sovelletaan eri tavoin kuin muihin markkinoilla tarjottaviin palveluihin. Työeläkejärjestelmän asema yleishyödyllisenä palveluna on edelleen avoin. Siksi hankkeita, joissa jollain tavoin määritellään näiden palvelujen sisältöä, on tärkeää seurata Eläketurvakeskuksessa.

Katsauksessa on käsitelty myös Euroopan komission antamaa direktiiviehdotusta EU-alueen yhteisestä rahoitustransaktioverosta. Rahoitustransaktioverolla olisi suuri vaikutus työeläkevaroihin, koska vero kohdistuisi suoraan eläkevarojen hoitoon. Lisäeläkkeitä koskevia sääntelykokonaisuuksia (ns. IORP- ja portability-direktiivin uudistushankkeita) sekä lähettyjä työntekijöitä koskevan direktiivin uudistamista on tarkoitettu seurata Eläketurvakeskuksessa mahdollisten heijastusvaikutusten takia, vaikka ne eivät suoraan koske Suomen työeläkejärjestelmää. Katsauksessa on lyhyesti käsitelty myös Solvenssi II-sääntelykokonaisuuden etenemisvaihetta sekä mahdollista hanketta EU:n vakuutuslaitosten yhteistakuujärjestelmästä.

EU:ssa liikkuvien henkilöiden sosiaaliturvaan liittyvä sähköinen tiedonvaihto (EESSI), johon siirrytään lähivuosina, on edellyttänyt työeläkejärjestelmän osalta merkittävää työpa-

nosta sekä lisännyt yhteistyötä kansallisten ja EU-tason toimijoiden kesken. EESSI-hankkeen toteutuminen tulee vaikuttamaan suuresti työeläkejärjestelmän toimeenpanoon niissä tilanteissa, joissa henkilöt ovat työskennelleet eri jäsenvaltioissa. Työeläkejärjestelmän kannalta tärkeää on myös seurata Euroopan digitaali-strategian kehitystä sekä EU:n tietosuojalainsäädännön muutoksia.

ABSTRACT

The review looks at the preparation of pension-related EU matters in Finland and at the Community level, as well as projects currently pending that may have an impact on the earnings-related pension scheme and are monitored by the Finnish Centre for Pensions. The first chapter describes the work of preparing EU matters within the Finnish state administration and the participation of representatives of the earnings-related pension scheme in this preparatory work. Chapter 2 correspondingly details the preparation of pension policy issues at the EU level, and the participation of earnings-related pension scheme representatives at that level. Issues are prepared differently depending on whether they relate to legislation or political co-operation and supervision. The aim of political co-operation processes is seldom to achieve legislative goals, but rather to agree on joint policy objectives and monitor that these objectives are achieved.

From the perspective of the earnings-related pension scheme, core political processes are the broad economic policy guidelines and monitoring their implementation, monitoring the public finances of Member States with a view towards the Stability and Growth Pact, as well as the process aiming towards the reform of social security schemes. One of the goals of the latter is to reform the pension schemes of the Member States in order for them to remain financially sustainable as the population ages, to help promote a high level of employment, respond to societal changes and provide adequate pensions. Current events in these political processes have been dealt with in Chapters 3–5. In particular, the EU level follow-up and supervision of economic policies in Member States have been reformed in many ways over the past two years. New legislation has also been approved and become pending in this area.

The area of legislation that is most significant to the earnings-related pension scheme relates to social security co-ordination regulations, the aim of which is to ensure that social security is preserved in cases where individuals move from one country to another. The preparation and implementation of this legislation has been clarified in Chapter 2. Another large area involves so-called services of general interest, to which the competition rules of the EU are applied differently than to other services offered on the market. The status of the earnings-related pension scheme as a service of general interest is still open. This is why it is important for the Finnish Centre for Pensions to monitor projects that in one way or another determine the content of such services.

The review also discusses the proposal of the European Commission for a directive on a common financial transaction tax within the EU area. The financial transaction tax would have a large impact on earnings-related pension funds, as the tax would be directly targeted at the management of pension funds. Regulations concerning supplementary pensions (projects of reforming the so-called IORP and portability directives), as well as the reform of the directive on posted employees will be monitored by the Finnish Centre for Pensions for any reflective impact, although they do not directly concern the Finnish earnings-related pension scheme. The review also briefly reports on the progress of the Solvency II legislative programme and a possible project on insurance guarantee schemes for EU insurance providers.

The electronic exchange of social security information for persons moving within the EU (called EESSI), which will be implemented in the next few years, has required a substantial work effort by the earnings-related pension scheme and furthered co-operation between actors at the national and EU levels. The implementation of the EESSI project will have a great effect on the execution of the earnings-related pension scheme in situations where persons have been working in different Member States. From the point of view of the earnings-related pension scheme, it is also important to monitor the development of digital strategies in Europe as well as changes to the data privacy legislation of the EU.

SISÄLTÖ

1	EU-asioiden valmistelu Suomessa	11
2	Eläkeasioiden käsittely EU-tasolla	14
	2.1 .Koordinaatiolainsäädännön valmistelu	14
	2.2. Eläkepoliittinen yhteistyö	15
3	Yhteinen talous- ja työllisyyspolitiikka ja eläkkeet	18
4	Yhteinen sosiaalipolitiikka ja eläkkeet	24
5	Eläkkeitä koskeva valkoinen kirja.....	26
6	Yleishyödylliset palvelut.....	28
7	Rahoitustransaktioita koskeva varainsiirtovero (Financial Transaction Tax, FTT).....	34
	7.1 .Direktiivin sisältö ja tausta.....	34
	7.2 Direktiivin mahdollinen vaikutus työeläkejärjestelmään.....	35
	7.3 Direktiivin käsittelyn eteneminen ja sitä koskevat kannanotot	36
8	Solvenssi II-direktiivin implementointi ja siihen liittyvä aikataulu.....	38
9	Yhteistakuu vakuutusyhtiön konkurssissa.....	39
10	IORP-direktiivin muuttamista koskevat suunnitelmat	41
11	Lisäeläkkeiden siirrettävyyttä koskeva direktiivi (ns. portability-direktiivi).....	43
12	Suunnitelmat EU-tason eläketietopalvelusta	44
13	Lähetettyjä työntekijöitä koskeva direktiivi	45
14	Ulkomaiset työntekijät ja TyEL:n soveltamisala sekä vakuutusmaksujen rajat ylittävä perintä.....	46
15	EESSI ja muu koordinaatiolainsäädännön alainen sähköinen tietojenvaihto	49
	15.1 EESSI	49
	15.2 Muu EU-koordinaatiolainsäädännön alainen sähköinen tietojenvaihto.....	53
16	Euroopan digitaali-strategia	54
17	EU:n tietosuojalainsäädännön muutokset.....	56
LIITE 1		
	EU:n aloitteet jäsenvaltioiden toimien tueksi komission toiminta-suunnitelmassa riittäviä, turvattuja ja kestäviä eläkkeitä varten (Valkoinen kirja 16.2.2012).....	61

KÄYTETYT LYHENTEET

AGS	Annual Growth Survey
AKM	avoimen koordinaation menetelmä
Artikla 29 työryhmä	Article 29 Working Party (Tietosuojadirektiivin 95/46/EC artiklan 29 mukainen työryhmä)
ASISP	Analytical Support on the Socio-Economic Impact of Social Protection Reforms
AWG	Working Group on Ageing Populations and Sustainability
DAPIX-työryhmä	Working Party on Information Exchange and Data Protection
ECOFIN-neuvosto	Economic and Financial Affairs Council
EDP	Excessive Deficit Procedure
EDPS	European Data Protection Supervisor
EESSI	Electronic Exchange of Social Security Information
EIOPA	European Insurance and Occupational Pensions Authority
EIP	Excessive Imbalance Procedure
EKP	Euroopan keskuspankki
EMCO	Employment Committee
EMU	Economic and Monetary Union
EPC	Economic Policy Committee
ESIP	European Social Insurance Platform
ETSK	Euroopan talous- ja sosiaalikomitea
FTT	Financial Transaction Tax
IORP-direktiivi	Directive 2003/41/EC on the activities and supervision of institutions for occupational retirement provision
IPSAS	International Public Sector Accounting Standards
ISA-ohjelma	Interoperability Solutions for European Public Administrations
ISG	Indicators' Subgroup
MIP	Macroeconomic Imbalance Procedure
NSR	National Social Report
PEPPOL-hanke	Pan European Procurement Online
PSI-direktiivi	re-use of Public Sector Information
SEUT	Euroopan Unionin toiminnasta tehty sopimus
SGI	Service of general interest
SGEI	Service of general economic interest
SSGI	Social service of general interest
SPC	Social Protection Committee
SPC-WG-AGE	Social Protection Committee's Working Group on Ageing
STORK-projekti	Secure Identity Across Borders
TSTK-neuvosto	työllisyys-, sosiaali-, terveys- ja kuluttaja-asioiden neuvosto
TVT	tieto- ja viestintätekniikka

1 EU-asioiden valmistelu Suomessa

Suomessa päävastuu EU-asioiden seurannasta, valmistelusta ja Suomen kannanottojen määrittelystä on toimivaltaisilla ministeriöillä. Asioiden hajautetusta valmistelusta johtuen tarvitaan EU-asioiden yhteensovitusjärjestelmää. Sen tarkoituksena on varmistaa, että Suomella on yhteen sovitettu ja Suomen yleisiä EU-poliittisia linjauksia vastaava kanta kaikkii EU:ssa vireillä oleviin asioihin niiden eri käsittelyvaiheissa. EU-asioiden yhteensovittamisjärjestelmään kuuluvat toimivaltaiset ministeriöt, EU-ministerivaliokunta ja EU-asioiden komitea sekä sen asettamat EU-jaostot. Valtioneuvoston EU-sihteeristö toimii EU-ministerivaliokunnan ja EU-asioiden komitean sihteeristönä. Myös **Suomen EU-edustusto Brysselissä** osallistuu EU-asioiden valmisteluun.

Hallituksen EU-ministerivaliokunta kokoontuu viikoittain käsittelemään poliittisesti, taloudellisesti ja oikeudellisesti merkittäviä ajankohtaisia EU-asioita. Ministerivaliokunnassa sovitaan Suomen toimintalinjat muun muassa kaikkiin Euroopan unionin neuvoston virallisiin ja epävirallisiin kokouksiin. Ministerivaliokunnan puheenjohtaja on pääministeri.

EU-asioiden komitea toimii neuvoa-antavana ja sovittelevana elimenä EU-asioiden yhteensovittamisessa. Se kokoontuu viikoittain käsittelemään laajakantoisia ja useita ministeriöitä koskevia EU-asioita sekä asioita, joista jaostokäsittelyssä ei ole päästy yksimielisyyteen. Lisäksi komitea käsittelee EU:n tuomioistuin- ja valvonta-asioita sekä tekee EU:n toimielimiin lähetettäviä kansallisia asiantuntijoita koskevat nimittämispäätökset.

EU-asioiden komiteassa on edustus kaikilla ministeriöillä, tasavallan presidentin kanslialla, oikeuskanslerin virastolla, Suomen Pankilla ja Ahvenanmaan maakunnan hallituksella. Ministeriöiden edustajina ovat yleensä kansliapäälliköt, joille kullekin on nimetty varajäsen. EU-asioiden komitean puheenjohtajana on valtioneuvoston EU-sihteeristön päällikkö (EU-asioiden valtiosihteeri).

EU-asioiden komitea on asettanut yhteensä **37 sektorikohtaista valmistelujaostoa**. Jaostojärjestelmä on EU-asioiden virkamiesvalmistelun perusrakenne. EU-jaostoissa puheenjohtaja ja sihteeri ovat yleensä toimivaltaisesta ministeriöstä. Jaostot voivat kokoontua suppeassa virkamieskokoonpanossa tai laajassa kokoonpanossa. Suppeaan kokoonpanoon kuuluu toimivaltaisten ministeriöiden virkamiesten lisäksi muiden ministeriöiden ja keskusvirastojen edustajia. Laajassa kokoonpanossa toimivaan jaostoon kuuluu myös etujärjestöjen ja muiden intressitahojen edustajia. Kussakin jaostossa on myös edustaja valtioneuvoston EU-sihteeristöstä ja Ahvenanmaan maakunnan hallituksesta. Jaostot kokoontuvat vaihtelevasti tarpeen mukaan.

Eläketurvaan liittyviä asioita käsitellään **EU-jaosto 25:ssä** (sosiaaliasiat), **EU-jaosto 27:ssä** (henkilöiden liikkuvuuteen liittyvät sosiaaliturvakysymykset) ja **EU-jaosto 16:ssa** (vakuutuspalvelut). ETK:lla on edustajat kahdessa ensimmäisessä samoin kuin TELA:lla, mutta vakuutuspalveluja valmistelevassa jaostossa ETK:lla ei ole edustajaa. Siinä työeläkealaa edustaa TELA.

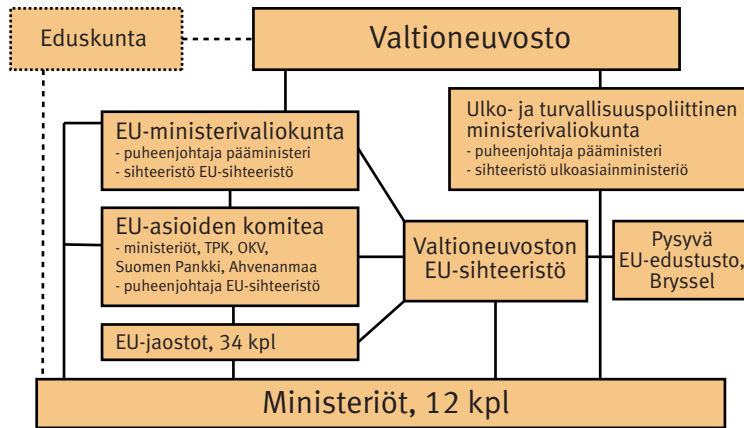
EU-jaosto 25 kokoontuu nykyisin 6–7 kertaa vuodessa valmistelemaan ensisijaisesti työllisyys-, sosiaali-, terveys- ja kuluttaja-asioiden neuvostossa (jäljempänä TSTK-neuvosto) käsiteltäviä asioita. Jaostossa keskustellaan myös sosiaalisen suojelun komiteassa (SPC) käsiteltävistä asioista ja jaoston jäsenille jaetaan valmisteluasiakirjat ja kokousraportit yleensä sekä SPC:n että neuvoston kokouksista. Kokousten välillä käytetään kirjallista kuulemismenettelyä. Jaosto on ollut keskeinen tiedonsaantikanava kaikista EU:ssa vireillä olevista sosiaalipoliittisista hankkeista. Jaosto kokoontuu laajassa kokoonpanossa, ja siinä on STM:n lisäksi edustajat mm. TEM:stä, VM:stä, valtioneuvoston EU-sihteeristöstä, työmarkkinajärjestöistä, KELA:sta, THL:sta, ETK:sta (Sini Laitinen-Kuikka) ja TELA:sta (Janne Pelkonen).

EU-jaosto 27:ssä käsitellään henkilöiden liikkuvuuteen liittyviä sosiaaliturvakysymyksiä. Jaosto kokoontuu nykyisin noin 6 kertaa vuodessa ja siellä käsitellään TSTK-neuvostossa käsiteltäviä asioita henkilöiden liikkuvuuden ja sosiaaliturvan koordinaatiota koskevien kysymysten osalta. Kokouksessa myös valmistellaan sosiaaliturvan yhteensovittamista käsittelevässä hallintotoimikunnassa (jäljempänä hallintotoimikunta) käsiteltäviä asioita sekä keskustellaan hallintotoimikunnan tekemistä linjauksista. Jaoston puheenjohtaja on STM:n vakuutusosastolta Carin Lindqvist-Virtanen. Jaostossa on laajassa kokoonpanossa STM:n lisäksi edustajat TEM:stä, VM:stä, valtioneuvoston EU-sihteeristöstä, Työttömyyskassojen yhteisjärjestöstä (TYJ), Kuntaliitosta, TELA:sta, Kelasta, TVL:stä, ETK:sta (tällä hetkellä Minna Levander). Lisäksi jaostossa ovat edustettuina työmarkkinajärjestöt.

Valtioneuvoston EU-sihteeristö vastaa EU-asioiden yhteensovittamisjärjestelmän toimivuudesta ja toimii EU-ministerivaliokunnan sihteeristönä sekä EU-asioiden komitean puheenjohtajana ja sihteeristönä. Lisäksi EU-sihteeristö on edustettuna kaikissa valmistelujaostoissa. EU-sihteeristön tehtäviin kuuluvat lisäksi Eurooppa-neuvoston kokousten valmistelut, EU:n yleiseen kehittämiseen ja institutionaalisiin kysymyksiin liittyvät tehtävät, toimintaohjeiden välittäminen EU-edustustolle yhdessä vastuuministeriöiden kanssa, EU-asioiden yhteensovittamista ja valmistelua koskevien menettelytapojen kehittäminen, sellaiset EU-asiat, jotka eivät kuulu muulle ministeriölle, tiedonkulun varmistaminen Suomen EU-edustuston ja kansallisten viranomaisten välillä sekä osallistuminen valtioneuvoston EU-koulutukseen, EU-viestintään ja EU-asiakirjahallinnointiin.

Eduskunta osallistuu EU:ssa tehtävien päätösten kansalliseen valmisteluun. EU-asiat käsittelee eduskunnassa **suuri valiokunta**, jolle erikoisvaliokunnat antavat lausuntoja. EU:n yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan kuuluvat asiat käsitellään ulkoasiainvaliokunnassa. Eduskunta käsittelee kuitenkin vain sen toimivaltaan kuuluvat asiat eli lainsäädäntöön liittyvät hankkeet. Siltä osin kuin sosiaali- ja eläkepolitiikan koordinaatiossa ja yhteistyössä ei ole kyse lainsäädännöstä asiat annetaan eduskunnalle tiedoksi, mutta se ei osallistu varsinaisesti näiden asioiden valmisteluun.

Kuva 1.
EU-asioiden valmistelu Suomessa.



Lähde: Valtioneuvoston kanslia 2012

2 Eläkeasioiden käsittely EU-tasolla

EU:n **komissiossa** eläketurvaan liittyviä asioita käsitellään etupäässä työllisyys- ja sosiaaliasioiden pääosastolla ja talous- ja finanssiasioiden pääosastolla, mutta myös mm. sisämarkkina- ja palveluasioista vastaavalla pääosastolla, kun on kyse sen toimialaan kuuluvista asioista. Lainsäädäntöasiat käsitellään perussopimuksen mukaisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

2.1 Koordinaatiolainsäädännön valmistelu

Ns. koordinaatiolainsäädäntö eli EU:n sosiaaliturva-asetukset on hiljattain uudistettu 1.5.2010 voimaan tulleilla asetuksilla 883/2004 ja 987/2009. Asetuksia kuitenkin kehitetään jatkuvasti, jotta ne pystyvät vastaamaan eri jäsenvaltioiden sosiaaliturvalainsäädäntöjen kehityksestä tuleviin haasteisiin. Asetuksilla ja niiden uudistamisella on aina perustavoitteena henkilöiden vapaan liikkuvuuden edistäminen EU-maiden välillä. Euroopan Unionin tuomioistuin, EU-lainsäädännön ylimpänä tulkitsijana, myös osaltaan vaikuttaa sosiaaliturva-asetusten kehittämiseen antamiensa ratkaisujen kautta: tuomioistuimen ratkaisut vaikuttavat asetusten säännösten tulkintalinjauksiin ja ratkaisujen sisällön perusteella myös asetusten säännöksiä voidaan joutua muuttamaan. Työeläkejärjestelmän ja ETK:n lakisääteisten tehtävien kannalta koordinaatiolainsäädäntö on erittäin keskeisessä asemassa ja siinä tapahtuvat muutokset edellyttävät yleensä välittömiä toimenpiteitä toimeenpanossa kuten soveltamisohjeiden antamista, tiedottamista ja kouluttamista sekä tietojärjestelmien kehittämistä.

EU:n sosiaaliturva-asetusten muutokset, kuten yleensäkin EU-lainsäädännön valmistelu, edellyttää sitä, että komissio tekee esityksen neuvostolle lainsäädännön muuttamisesta. EU:n sosiaaliturva-asetuksia koskee ns. yhteispäätösmenettely, joka Lissabonin sopimuksen myötä on nimetty tavalliseksi lainsäätämisyjärjestykseksi. Tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä päätöksen tekevät neuvosto ja parlamentti yhdessä komission esityksestä.

Sosiaaliturva-asetuksien kehittämisestä komissiossa vastaa työllisyys- ja sosiaaliasioiden pääosasto (DG Employment, Social Affairs and Inclusion). Nykyään merkittävä rooli asetusten kehittämisessä on myös sosiaaliturvan yhteensovittamista käsittelevällä hallintotoimikunnalla (jäljempänä hallintotoimikunta). Hallintotoimikunnassa käsitellään ehdotukset EU-asetusten vuosittaisiksi muutoksiksi (ns. sekalaiset muutokset). Hallintotoimikunnassa ovat edustettuna kaikki jäsenvaltiot ja sen sihteeristönä toimii työllisyys- ja sosiaaliasioiden pääosaston virkamiehiä. Hallintotoimikunnassa käsiteltäviä ehdotuksia asetuksen muutoksiksi tekevät sekä komissio että jäsenvaltiot. Muutosehdotusten etenemiseen voidaan siis merkittävästi vaikuttaa hallintotoimikunnan kautta. Hallintotoimikunta tekee myös soveltamislinjauksia asetusten sisällöstä antamiensa päätösten ja suositusten kautta.

Hallintotoimikunnassa ovat edustettuina jäsenvaltioiden hallitusten edustajat asiantun-

tijoiden avustamina. Varsinaiset jäsenet tällä hetkellä hallintotoimikunnassa ovat STM:stä Marja-Terttu Mäkiranta ja Pekka Paaerman.

Koordinaatiolainsäädäntöön liittyvissä kysymyksissä ETK on pyrkinyt vaikuttamaan lainsäädännön kehittämiseen ja siihen liittyviin tulkintakysymyksiin. ETK:sta on osallistuttu asiantuntijana neuvoston kokouksiin, jos STM on koordinaatiolainsäädäntöä käsitelleissä kysymyksissä pitänyt ETK:n asiantuntemusta tarpeellisenä. Tämän lisäksi on tehty STM:lle taustatyötä koordinaatiolainsäädännön kehittämishankkeissa. ETK:n lakiosastolta osallistutaan nykyisin asiantuntijana komission yhteydessä toimivan hallintotoimikunnan kokouksiin varsin usein. ETK:sta myös osallistutaan jäsenenä erilaisiin **hallintotoimikunnan** asettamiin ad hoc- työryhmiin sekä EESSI-hankkeeseen (ks. kohta 15) että muihin asioihin liittyen.

Koordinaatiolainsäädäntöön liittyviä tietojen käsittelyä koskevia toimeenpanoratkaisuja ja teknisiä kysymyksiä käsitellään hallintotoimikunnan yhteydessä toimivassa **teknisessä toimikunnassa**. Teknisessä toimikunnassa, samoin kuin hallintotoimikunnassa, on kaksi edustajaa kustakin jäsenvaltiosta. ETK ja Kela ovat jäsenenä teknisessä toimikunnassa. ETK:n jäsen on Sari Alanko.

2.2 Eläkepoliittinen yhteistyö

EU:n ja jäsenvaltioiden välisestä yhteistyöstä eläkejärjestelmien uudistamiseksi päätettiin Tukholman Eurooppa-neuvostossa maaliskuussa 2001. Eläkepoliittisessa yhteistyössä on käytetty ns. avoimen koordinaation menetelmää (AKM). AKM tarkoittaa, että EU-tasolla sovitaan yhteiset tavoitteet politiikan alalla, johon menetelmää sovelletaan. Kansallisella tasolla laaditaan kansalliset strategiat siitä, miten tavoitteet jäsenvaltiossa toteutetaan. Kansalliset strategiaraportit toimitetaan komissiolle, joka arvioi yhdessä neuvoston kanssa sitä, miten tavoitteet kussakin jäsenvaltiossa ovat toteutuneet¹. Seurannan tuloksista kerrotaan Eurooppa-neuvostolle, joka voi tulosten perusteella ohjata toimintaa haluamaansa suuntaan. Yhteistyöhön osallistuvat keskeisesti kansalliset ja komission virkamiehet ja neuvosto. Koska kyseessä ei ole lainsäädäntötyö, eduskunta ja Euroopan parlamentti eivät osallistu tähän yhteistyöhön, mutta ne pidetään siitä hyvin informoituina.

Eläkepoliittisen yhteistyön kannalta keskeiset toimielimet EU-tasolla ovat **talouspoliittinen komitea (EPC)** ja **sosiaalisen suojelun komitea (SPC)**, jotka ovat neuvoston asettamia ja luonteeltaan neuvoa-antavia (ks. kuva 1). Niissä on kaksi edustajaa jokaisesta jäsenmaasta ja komissiosta. Molempien komiteoiden sihteeristö toimii komissiossa. Ne valmistelevat jäsenmaiden talous- ja sosiaalipolitiikkojen koordinointiin liittyvät asiat joko neuvoston tai komission toimeksiannosta tai omasta aloitteestaan toimivaltansa mukaisesti. Esimerkiksi EPC osallistuu EU2020-startegian puitteissa annettavien maakohtaisten

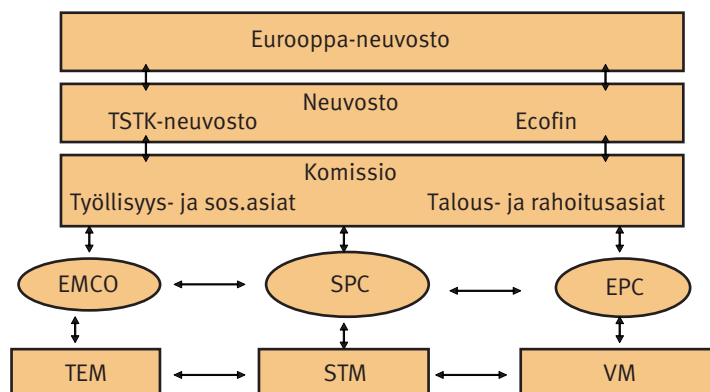
¹ Eurooppa 2020-strategian käynnistyttyä vuonna 2011 komissio on ilmoittanut, että se ei enää osallistu edellä mainittujen erillisten sosiaaliturvaa (ml. eläketurvaa) koskevien kansallisten strategiaraporttien arviointiin (ks. luvut 3 ja 4). Jäsenvaltioiden päätöksestä erilliset sosiaalisen suojelun raportit kuitenkin toimitetaan edelleen sosiaalisen suojelun komitealle, joka esittää niitä koskevat tulokset neuvostolle. Tulokset voidaan ottaa huomioon EU2020-strategian tuloksia arvioitaessa.

suositusten muotoiluun (hyväksytään neuvostossa) ja laatii eläkejärjestelmien taloudellista kestävyyttä koskevat selvitykset. SPC puolestaan laatii eläketurvan riittävyyttä koskevat selvitykset ja mm. lausunnot koskien EU2020-strategian sosiaalipoliittisia näkökohtia. Eläkepoliittisella yhteistyöllä on kytkentöjä myös jäsenmaiden ja unionin työllisyyspolitiikkojen koordinointiin. Työllisyyskomitea (EMCO) osallistuu tähän työhön, ja siinä on, samoin kuin EPC:ssä ja SPC:ssä, kaksi edustajaa kustakin jäsenmaasta ja komissiosta (ks. kuva 2).

Komiteat ovat asettaneet pysyviä ja tilapäisiä alatyöryhmiä erityisiä tehtäviä varten. Eläkepoliittisen yhteistyön kannalta tärkeä EPC:n alatyöryhmä on **'Working Group on Ageing Populations and Sustainability' (AWG)**, joka mm. laatii muutaman vuoden välein arvioita ikääntymisen aiheuttamista julkisten menojen kasvusta jäsenmaissa. Uusin arvio valmistui toukokuussa 2012. ETK:n suunnitteluosasto (Ismo Risku) on osallistunut Suomea koskevien tietojen toimittamiseen tätä työtä varten. SPC:n pysyvä alatyöryhmä on **Indicators' Sub-Group (ISG)**, joka valmistelee ja kehittää indikaattorit ja tuottaa niiden avulla tietoa, jolla arvioidaan mm. yhteisten sosiaaliturvaa koskevien tavoitteiden saavuttamista. ETK:n suunnitteluosastolta (Marjukka Hietaniemi) on työryhmän varajäsen eläkkeitä koskevien indikaattoreiden osalta. Toinen tällä hetkellä työskentelevä ad hoc-työryhmä on SPC-WG-AGE, joka on valmistellut mm. eläkkeiden riittävyyttä koskevan raportin. Työ valmistui keväällä 2012. Työryhmässä oli ETK:n edustaja SU-osastolta (Christina Lindell). Loppuvuodesta 2012 työryhmä on keskittynyt pitkäaikaishoidosta raportointiin. Vuoden 2013 puolivälissä se jatkaa jälleen eläkkeiden riittävyyden tarkastelua.

Kuva 2.

Eläkepoliittinen yhteistyö EU:ssa.



Komissio on koonnut eri jäsenvaltioiden ja joidenkin muiden valtioiden riippumattomista asiantuntijoista (EEA/EFTA-maat, hakijamaat ja potentiaaliset hakijamaat, yht. 34 maata) verkoston (**ASISP²-verkosto**), jonka jäsenet raportoivat vuosittain oman maansa sosiaaliturvan kehityksestä koskien ennen kaikkea EU-tason yhteistyöalueita, eläke-, terveys- ja pitkäaikaishoidon kehittämistä, sitä koskevaa kansallista keskustelua sekä akateemista ja muuta aihetta koskevaa tutkimusta. Verkoston jäsenet arvioivat myös talous-, työllisyys- ja sosiaalipolitiikan koordinaatioon liittyviä maaraportteja ja niissä esitettyjen tavoitteiden toteutumista. Suomen asiantuntijat verkostossa ovat Mika Vidlund ETK:sta ja Sirkka-Liisa Kivelä Turun yliopistosta.

EU-tason sosiaalivakuutuslaitosten edunvalvonta- ja yhteistyöjärjestö on **European Social Insurance Platform (ESIP)**. ETK on sen jäsen. ESIP:n yleiskokous ja komiteat kokoontuvat neljästi vuodessa. Kokousten välillä järjestetään tarvittaessa kirjallisia äänestyksiä ESIP:n kannanotoista EU:ssa vireillä oleviin asioihin. Järjestön jäsenenä on 37 sosiaalivakuutuslaitosta 17:sta Euroopan maasta. ETK:n edustaja (Sini Laitinen-Kuikka) on järjestön hallituksen jäsen ja toimii sen eläkepoliittisen komitean puheenjohtajana. ETK:n edustaja (johtaja Riitta Korpiluoma) osallistuu ESIP:n työkyvyttömyys- ja kuntoutusasioiden komitean työhön. TELA toimii työmarkkinasopimuksiin perustuvien eläkejärjestelmien EU-tason edunvalvonta- ja yhteistyöorganisaatiossa **AEIP:ssa**. TELA:n toimitusjohtaja Suvi-Anne Siimes on yhdistyksen hallituksen jäsen.

3 Yhteinen talous- ja työllisyyspolitiikka ja eläkkeet

EU:n talouspoliittinen yhteistyö tiivistyi huomattavasti talous- ja rahaliiton (jatkossa EMU) perustamisen myötä. Sitä koskevat säädökset otettiin Maastrichtissa vuonna 1992 solmittuun perussopimukseen. EMU:a koskevat määräykset koskevat lähtökohtaisesti kaikkia jäsenmaita, vain Iso-Britannia ja Tanska vaativat perussopimukseen mahdollisuuden jättäytyä pois sen kolmannelta vaiheesta, jossa otetaan käyttöön yhteinen valuutta. Tarkoitus on, että muut maat liittyvät kolmanteen vaiheeseen sitä mukaa, kun ne täyttävät sitä koskevat ehdot. Nämä ehdot koskevat inflaation tasoa (lähellä kolmen parhaan maan hintavakautta), julkisen talouden alijäämää (ei yli kolmea prosenttia BKT:stä), valtion velkaa (ei yli 60 prosenttia BKT:stä), pitkän aikavälin korkotasoa ja rahan arvon vakautta.³ Tammikuussa 2013 euromaita on 17.

Osa Maastrichtin sopimuksen jälkeen annetuista säädöksistä ja viimeaikoina tehdyistä poliittisista sopimuksista koskee vain näitä kolmannessa vaiheessa jo olevia euromaita. Euroopan keskuspankki ja Euroopan keskuspankkijärjestelmä perustettiin, kun 11 ensimmäistä maata siirtyi EMU:n kolmanteen vaiheeseen vuonna 1999. Euromaiden rahapolitiikka siirtyi tällöin Euroopan keskuspankille. Vastuu talouspolitiikasta jäi jäsenvaltioille, ja jäsenmaiden talouspolitiikkojen koordinaation merkitys kasvoi. Talouspolitiikkojen koordinointi koskee, erikseen mainittuja poikkeuksia lukuun ottamatta, kaikkia jäsenmaita, ja kaikilla jäsenmailla on myös edustajansa Euroopan keskuspankissa (jatkossa EKP). Neuvostossa euron ulkopuolisilla mailla ei ole äänivaltaa euroa koskevissa kysymyksissä. Yksinomaan euromaita koskevista kysymyksistä keskustellaan euromaiden muodostamassa **euroryhmässä**.

Jäsenmaiden talouspolitiikkojen koordinointi EU-tasolla käynnistyi EMU:n toisen vaiheen alussa, vuonna 1994. Tätä varten ECOFIN-neuvosto antaa suosituksen, jossa vahvistetaan **talouspolitiikan laajat suuntaviivat**. Suuntaviivoissa esitetään jäsenvaltioiden ja unionin toimintaa ohjaavat yhteiset talouspoliittiset tavoitteet. Nykyiset talous- ja työllisyyspolitiikan yhdenmetyt suuntaviivat hyväksyttiin vuonna 2010, ja ne ovat voimassa vuoteen 2014.⁴ Jäsenmaat laativat vuosittain kansallisen vakausohjelman (euron ulkopuoliset maat lähentymisohjelman, ks. jäljempänä), jossa ne raportoivat komissiolle ja neuvostolle kansallisista toimenpiteistä suuntaviivojen toteuttamiseksi.

Vuonna 1997 Eurooppa-neuvosto hyväksyi julkilausuman, jolla jäsenmaat, komissio ja neuvosto sitoutuivat noudattamaan **vakaus- ja kasvusopimusta**. Sopimus asettaa puitteet julkisen talouden harjoittamiselle jäsenmaissa ja sen yhteiselle valvonnalle EU-tasolla. Sopimuksen mukaan julkisen talouden alijäämä ei saa ylittää kolmea prosenttia BKT:sta eikä julkinen velka 60 prosenttia BKT:sta (tai sen tulee ainakin vähentyä riittävästi kohti raja-arvoa). EMU:n kolmanteen vaiheeseen siirtymisen kriteerit tehtiin siis tältä osin pysyviksi. Jäsenmaiden julkisten talouksien tilan tulee myös lähentyä maakohtaista keskipitkän aikavälin tavoitetta. Sopimukseen liittyi alun pitäen kaksi asetusta, joilla luotiin puitteet

3 Moussis N. (2008) Access to European Union –law, economics, policies. European Study Service. Brussels.

4 Suomen vakausohjelman tarkistus 2011. Taloudelliset ja talouspoliittiset katsaukset 16a/2011. Valtiovarainministeriö.

monenkeskiselle valvonnalle ja säädettiin menettelytavoista siinä tapauksessa, että jäsenmaan julkisen talouden alijäämä ylittää sovitut rajat. Joulukuussa 2011 hyväksyttiin kolme uutta asetusta, muutokset kahteen aikaisempaan asetukseen ja yksi uusi direktiivi, **ns. ”six-pack”**, jolla vakaus- ja kasvusopimusta vahvistettiin, talous- ja finanssipolitiikan valvontaa kiristettiin ja sanktiomahdollisuuksia lisättiin.⁵

Vuonna 1997 otettiin käyttöön myös EU:n yhteinen **työllisyysstrategia**, jota koskevat tavoitteet neuvosto antaa **työllisyysuuntaviivoissa**⁶. Perussopimuksen mukaan näiden suuntaviivojen tulee olla talouspolitiikan laajojen suuntaviivojen mukaiset (Sopimus Euroopan unionin toiminnasta, SEUT 148.2 art.). Taloutta ja työllisyyttä koskevat suuntaviivat annetaankin nykyisin samanaikaisesti **yhdenmukaisena talous- ja työllisyyspolitiikan suuntaviivoina**. Yksi työllisyyspolitiikan vuonna 2010 hyväksytystä neljästä suuntaviivasta koskee sosiaalisen osallisuuden edistämistä ja köyhyyden torjuntaa. Talous- ja työllisyysuuntaviivat ja niiden toteutumisen seuranta on vuoden 2011 alusta liitetty osaksi Eurooppa 2020-strategiaa.

Eurooppa 2020-strategia (jatkossa EU2020-strategia) on EU:n yhteinen talouspoliittinen kymmenvuotisohjelma, joka käynnistyi vuoden 2011 alussa. Ohjelma lujittaa taloudellista ja talousarvioon liittyvää koordinaatiota koko EU:ssa ja erityisesti euroalueella. Ohjelmaan sisältyy myös työllisyyspoliittisia ja köyhyyden vähentämiseen liittyviä tavoitteita. Sen tunnuslauseena on älykäs, kestävä ja osallistava kasvu. Euromaat, ja jotkin euroalueen ulkopuoliset, vapaaehtoisesti mukaan tulleet maat, ovat lisäksi tehneet keväällä 2011 ns. **Euro plus-sopimuksen**, jossa ne ovat sitoutuneet tiukempiin talouspoliittisiin tavoitteisiin. Myös Euro plus – sopimuksen seuranta on liitetty osaksi EU2020-strategian seurantaa.

EU2020-strategiassa on vahvistettu EU:n ja kansallisen tason painopisteet ja tavoitteet kasvun vauhdittamiseksi EU:ssa kymmenen seuraavan vuoden aikana. Siinä käsitellään sekä talouskriisiin liittyviä lyhyen aikavälin haasteita että rakenneuudistusten tarvetta. Tavoitteiden toteuttamista seurataan vuosittain EU-ohjausjakson (European Semester) puitteissa. Ohjausjakso kestää tammikuusta kesäkuuhun.

Tammikuussa komissio esittää **vuotuisen kasvuselvityksen** (Annual Growth Survey AGS), jossa se arvioi EU:n taloustilannetta ja ohjeistaa, mitä ensisijaisia toimia sekä EU:n että kansallisella tasolla olisi seuraavien 12 kuukauden aikana toteutettava. Selvitys kattaa makrotalous- ja finanssipolitiikan, rakenneuudistukset ja kasvua lisäävät toimenpiteet. Ensimmäisessä, vuotta 2011 koskevassa kasvuselvityksessä⁷ komissio esitti eläkejärjestelmien uudistamisen yhtenä prioriteettitavoitteena. Sen mukaan 1) eläkeiä tulisi nostaa elinajan odotteen mukaisesti, 2) varhaiseläkejärjestelmien supistaminen olisi asetettava etusijalle, 3) jäsenvaltioiden olisi tuettava yksityisiä säästöjärjestelyjä eläketulojen kasvattamiseksi, 4) olisi vältettävä toimia, jotka voivat vaarantaa eläkejärjestelmien taloudellisen kestävyuden ja niiden julkisen rahoituksen ja 5) komissio ilmoitti, että se tulee esittämään toimia syksyllä 2010 annetun eläkkeitä koskevan vihreän kirjan perusteella. Vuotta 2012 koske-

5 MEMO/11/898. EU Economic governance “Six-Pack” enters into force. Brussels, 12 . December 2011.

6 Council of the European Union 17736/11. Proposal for a Council Decision on guidelines for the employment policies of the Member States. Brussels, 28 November 2011.

7 COM(2011) 11 final. Annual Growth Survey:advancing the EU’s comprehensive response to the crisis. Brussels, 12.1.2011.

vassa kasvuselvityksessä⁸ komissio katsoo, että jäsenmaiden tulisi jatkaa toimia eläkejärjestelmien uudistamiseksi mm. kytkemällä eläkeikä elinajanodotteen kasvuun, rajoittamalla pääsyä varhennetuille eläkkeille, yhdenmukaistamalla miesten ja naisten eläkeiät ja tuke-
malla yksityistä eläkesäästämistä. Vuoden 2013 kasvuselvityksessä⁹ komissio katsoo, että eläkejärjestelmien uudistuksia tulee vauhdittaa ja kytkeä eläkeikä elinajanodotteen kasvuun, rajoittaa pääsyä varhaiseläkkeille ja mahdollistaa pidemmät työurat.

Helmikuun aikana kasvuselvityksestä keskustellaan neuvoston eri kokoonpanoissa ja Euroopan parlamentissa.

Maaliskuussa Eurooppa-neuvostossa keskustellaan talousuudistuksia ja finanssipoli-
tiikkaa koskevista suunnitelmista ja neuvosto antaa asiasta päätelmät. Valtioiden ja halli-
tusten päämiehet ottavat näin vastuun EU2020- ohjelmasta. Tämän jälkeen jäsenmaissa
ryhdytään varsinaiseen toteutukseen.

Huhti-toukokuun aikana jäsenmaat esittävät komissiolle ja muille jäsenmaille kansal-
liset uudistusohjelmansa. Lisäksi ne esittävät julkista taloutta koskevat vakausohjelmansa
(euromaat) tai lähentymisohjelmansa (muut kuin euromaat). Vakaus- ja kasvusopimuksen
raportointi ja arviointi toteutetaan näin samanaikaisesti EU2020-strategian raportoinnin
kanssa. **Kansallisissa uudistusohjelmissa** vahvistetaan jäsenvaltioiden suunnittelemat
rakenneuudistukset ja toimenpiteet, joilla vauhditetaan kasvua ja luodaan uusia työpaik-
koja sekä edistetään muiden EU2020-strategian tavoitteiden saavuttamista. Ne sisältävät
myös Euro plus-sopimusmaiden antamat lyhyen aikavälin sitoumukset. **Vakaus- ja lähen-
tymisohjelmissa** vahvistetaan tervettä ja kestävä julkista taloutta koskevat kansalliset
suunnitelmat.

Kesäkuussa komissio esittää kansallisia ohjelmia arvioituaan neuvostolle **luon-
nokset maakohtaisiksi suosituksiksi** ja tuo esille, miten kukin jäsenmaa on edistynyt ja
mitä sovitusta toimista jää vielä uupumaan. Näistä suosituksista **keskustellaan kesäkuun
Eurooppa-neuvostossa**, minkä jälkeen **neuvosto hyväksyy ne lopullisesti heinäkuussa**.
Jäsenvaltiot ottavat neuvoston antaman ohjeistuksen huomioon seuraavan vuoden talousar-
vion valmistelussa syksyn aikana.

Jäsenvaltioille voidaan antaa poliittisia suosituksia sekä maakohtaisen raportoinnin yhte-
ydessä että EU2020-strategian temaattisen lähestymistavan puitteissa. Maakohtaiset suosi-
tukset annetaan neuvoston asetuksen (EY) N:o 1466/97 nojalla lausuntoina vakaus/lähen-
tymisohjelmista, ja niitä täydentävät talouspolitiikan laajojen suuntaviivojen nojalla annet-
tavat suosituksiset (SEUT 121.2 art.). Maakohtaiseen seurantaan liittyvissä suosituksissa käsi-
tellään kysymyksiä, joilla on huomattavia makrotaloudellisia ja julkistaloudellisia vaiku-
tuksia, kun taas temaattiseen lähestymistapaa kuuluvissa suosituksissa annetaan mikrotalo-
udellisiin ja työllisyysaasteisiin liittyviä täsmällisiä ohjeita.

Suosistusten tulee olla riittävän täsmällisiä ja yleensä niissä annetaan aikataulu, jonka
puitteissa kyseisen jäsenvaltion odotetaan toimivan. Tämän jälkeen jäsenvaltio ilmoittaa,
mitä toimia se aikoo toteuttaa suosituksen täytäntöön panemiseksi. Jos jäsenvaltio ei ole

⁸ COM(2011) 815 final, VOL.1/5, Brussels, 23.11. 2011. Vuotta 2012 ja vuotta 2013 koskeva AGS julkaistiin jo edellisvuoden marras-
kuussa.

⁹ COM(2012) 750 final. Communication from the Commission. Annual Growth Survey 2013.

määräaikaan mennessä noudattanut neuvoston suositusta riittävällä tavalla tai se harjoittaa ohjeiden vastaista politiikkaa, komissio voi antaa sille varoituksen (SEUT 121.4 art.)¹⁰

Neuvoston heinäkuussa **2011 hyväksymissä maakohtaisissa suosituksissa Suomelle** esitettiin mm., että Suomi ryhtyisi vuosina 2011–12 toimiin, työmarkkinaosapuolia konsultoiden ja kansallisten käytäntöjen mukaisesti, vähentääkseen varhaista työstä poistumista ja korottaakseen todellista työstä poistumisikää. Kun eläke-etuudet on jo sidottu elinajan odotteeseen, esitettiin harkittavaksi myös lakisääteisen eläkeiän sitomista elinajan odotteeseen.

Vuoden 2012 maakohtaisissa¹¹ suosituksissa Suomea kehoitettiin vuosien 2012–2013 aikana lisäämään toimenpiteitä ikääntyvien työntekijöiden työllisyysasteen nostamiseksi, mukaan lukien varhaisten työstä poistumisreittien vähentäminen. Suomea kehoitettiin myös ryhtymään toimiin todellisen eläkkeellesiirtymisiän nostamiseksi ottaen huomioon elinajanodotteen paraneminen. Ennen suositusten hyväksymistä neuvostossa (ECOFIN), niistä keskustellaan EPC:ssä, jossa Suomen valtiovarainministeriön edustajana on Tuulia Hakola. Suomen kansallista kantaa muodostettaessa myös STM on osallistunut valmisteluun.

Maaliskuussa 2011 solmitussa **Euro plus-sopimuksessa**, johon kuuluu 17 euromaan lisäksi kuusi euroalueen ulkopuolista maata, on sovittu eläke-, terveydenhuolto- ja sosiaaliturvajärjestelmien taloudellisen kestävyysarvioimisesta kestävyyskuiluindikaattoreiden perusteella. Niillä mitataan ovatko velkatasot kestäviä nykyiset toimintapolitiikat, erityisesti eläkejärjestelmät ja terveydenhuolto- ja etuusjärjestelmät sekä demografiset tekijät huomioon ottaen. Tarvittaviin uudistuksiin voivat sopimuksen mukaan kuulua eläkejärjestelmän mukauttaminen esim. eläkkeellesiirtymisiän kytkemisellä elinajanodotteeseen tai lisäämällä eläkejärjestelmien rahoitukseen osallistumista tai varhaiseläkejärjestelmien rajoittaminen ja kohdennettujen kannustimien käyttö iäkkäiden työntekijöiden palkkaamiseksi.

Joulukuussa 2011 euromaiden päämiehet sopivat toimista talous- ja rahaliiton vahvistamiseksi. Valtiosopimus on saanut nimen **”sopimus vakaudesta, yhteensovittamisesta ja hallinnasta talous- ja rahaliitossa”**. Sopimus on avoin myös muille kuin euromaille, jos ne ovat halukkaita siihen liittymään. Sopimus allekirjoitettiin maaliskuussa 2012, ja se tulee voimaan, kun 12 euromaata on ratifioinut sen.¹² Sopimuksen on allekirjoittanut 25 jäsenmaata (Iso-Britannia ja Tšekin tasavalta ovat jääneet ulkopuolelle). Sopimus sisältää uuden fiskaalisen säännön, jonka mukaan valtion talousarvion tulee olla tasapainossa tai ylijäämäinen. Tämän katsotaan toteutuvan, jos vuotuinen rakenteellinen alijäämä ei ylitä 0,5 prosenttia BKT:sta (raja on 1% jos julkinen velka on huomattavasti alle 60 % BKT:sta). Sääntö on tarkoitus kirjata kunkin maan lainsäädäntöön, mieluiten perustuslain tasoisena. Sääntöön tulee liittää automaattinen korjausmekanismi, joka käynnistyy, jos ehto ei täyty. Tämä mekanismi määritellään kansallisesti komission esittämien periaatteiden mukaisesti. Jäsenmaat etenevät kansallista tavoitettaan kohti komission esittämän aikataulun mukaisesti. Euroopan tuomioistuin voi sopimuksen mukaan antaa sakon (0,1% BKT:sta) maalle,

10 KOM(2010) 2020 lopullinen. Komission tiedonanto Eurooppa 2020. Älykkään, kestävä ja osallistavan kasvun strategia. Bryssel 3.3.2010.

11 Council Recommendation on the National Reform Programme 2012 of Finland and delivering a Council opinion on the Stability Programme of Finland, 2012-2015, 11252/12, Brussels, 6 July 2012.

12 Valtioneuvoston EU-sihteeristö. E-jatkokirje: Sopimus talousunionin vahvistamisesta. 19.1.2012. Treaty on stability, coordination and governance in the Economic and Monetary Union.

joka ei noudata edellä mainittua sääntöä, eikä noudata tuomioistuimen aikaisempaa kehotusta sen noudattamisesta.

Komissio antoi marraskuussa 2011 vielä **kaksi asetusehdotusta**, jotka koskevat finanssipolitiikkojen koordinoinnin ja valvonnan lujittamista entisestään euroalueen jäsenmaissa. Toisessa asetusehdotuksessa ehdotetaan, että euroalueen jäsenmaat toimittavat seuraavan vuoden talousarvioesityksensä samaan aikaan joka vuosi (lokakuun puoliväliin mennessä) komissiolle ja euroryhmälle, ja antavat komissiolle oikeuden arvioida sitä ja antaa siitä tarvittaessa lausunnon. Komissio voisi pyytää talousarvioesityksen tarkistamista, jos se katsoo sen olevan vakavassa ristiriidassa vakaus- ja kasvusopimuksessa vahvistettujen poliittisten velvoitteiden kanssa. Euroalueen jäsenvaltioilta edellytettäisiin myös riippumattomia finanssipoliittisia neuvostoja ja talousarvioiden laatimista riippumattomien ennusteiden pohjalta. Toinen asetusehdotus koskee rahoitusvakautensa osalta vakavissa vaikeuksissa olevien euromaiden talouden ja julkisen talouden valvonnan tiukentamista.¹³

Osana edellä mainittua ”six-pack” lainsäädäntöä otettiin käyttöön uusi makrotalouksien valvontaprosessi (MIP, **Macroeconomic Imbalance Procedure**), jonka avulla jäsenmaan makrotaloutta uhkaavaan epätasapainotilaan päästään puuttumaan entistä aikaisemmassa vaiheessa. Prosessi perustuu hälytysmekanismiin, joka tunnistaa merkit mahdollisista syntymässä olevista epätasapainoista, jotka edellyttävät perusteellista tutkimista. Mekanismi muodostuu indikaattoreihin perustuvasta tulostaulusta ja sen tulkinnasta. Valvonta tapahtuu osana EU-ohjausjaksoa. Komissio arvioi kunkin maan makrotalouden tilaa vuotuisessa hälytysmekanismiraportissa (**Alert Mechanism Report**), jossa se ilmoittaa, minkä maiden kohdalla se pitää perusteellisempia tutkimuksia tarpeellisina. Raportista keskustellaan Ecofin-neuvostossa ja euroryhmässä, ja saamansa palautteen perusteella komissio päättää lopullisesti, minkä maitten osalta se ryhtyy perusteellisempiin tutkimuksiin. Ensimmäinen raportti julkaistiin poikkeuksellisesti helmikuussa 2012 ja seuraava marraskuussa 2012¹⁴. Suomi kuului ensimmäisessä raportissa 12 ja jälkimmäisessä raportissa 14 maan joukkoon, joiden kohdalla komissio pitää tarpeellisena ryhtyä perusteellisempiin tutkimuksiin.

Jos komission perusteellisemmissä tutkimuksissa ilmenee, että jäsenmaan makrotalous on epätasapainossa se esittää suosituksia kyseiselle maalle. Jos on kyse ennalta ehkäisevistä toimista, suositukset annetaan osana EU-ohjausjaksoa (ks. edellä). Jos kyse on vakavasta epätasapainotilasta, ja sitä korjaavista toimista komissio ehdottaa, että neuvosto käynnistää liiallista epätasapainotilaa koskevan prosessin (EIP, excessive imbalance procedure) ja hyväksyy maalle annettavan suosituksen, jossa maata pyydetään esittämään korjaussuunnitelmansa ja sen toteuttamisaikataulun. Neuvosto voi joko hyväksyä tämän suunnitelman tai vaatia siihen muutoksia, jolloin kyseisen maan on esitettävä uusi suunnitelma. Jos neuvosto ei pidä toistakaan suunnitelmaa hyväksyttävänä, se voi määrätä maalle sakon (0,1% BKT:sta). Neuvosto päättää asiasta ns. käänteisellä määräenemmistöllä, ts. jos määräenemmistö ei vastusta esitystä, se hyväksytään. Kun hyväksyttävä suunnitelma on esitetty, komissio seuraa sen toteuttamista. Jos sovituissa toimissa ja aikatauluissa ei pysytä, neuvosto

13 Euroopan komissio – lehdistötiedote. Uusia toimia kasvun, talouden ohjausjärjestelmän ja vakauden hyväksi. IP/11/1381. Bryssel 23.11.2011.

14 COM(2012) 751 final. Report from the Commission. Alert Mechanism Report – 2013.Brussels, 28.11.2012.

voi jälleen määrätä maalle sanktioita (korollinen talletus, koroton talletus, sakko). Sakko ja muut sanktiomenettelyt koskevat kuitenkin ainoastaan euromaita.¹⁵

Jäsenvaltioiden julkisen talouden tilan tarkempaan valvontaan liittyy osana edellä mainittua ”six-pack”-lainsäädäntöä marraskuussa 2011 hyväksytty neuvoston direktiivi (2011/85/EU), joka koskee jäsenvaltioiden julkisen talouden kehyksiä koskevia vaatimuksia. Nämä vaatimukset koskevat myös sosiaaliturvarahastoja. Direktiivin mukaan komission tulee arvioida vuoden 2012 loppuun mennessä kansainvälisen julkisen sektorin tilinpitostandardin (International Public Sector Accounting Standards, IPSAS) asianmukaisuutta jäsenvaltioiden kannalta. EUROSTAT suorittaa tämän arvioinnin ja on sen vuoksi konsultoinut asiassa asianosaisia jäsenvaltioiden organisaatioita.

Komissio arvioi, että jos kaikissa jäsenvaltioissa otettaisiin käyttöön IPSAS standardi, liiallisia alijäämiä koskevaa menettelyä (Excessive Deficit Procedure, EDP) varten kerättävien tietojen vertailtavuus, läpinäkyvyys ja luotettavuus paranisivat merkittävästi.¹⁶ IPSAS standardi poikkeaa kansallisista kansantalouden tilinpitostandardeista siinä, että IPSAS standardi perustuu suoriteperusteisiin tietoihin, kun taas enemmistö kansantalouden tilinpitostandardeista perustuu kassaperusteisiin tietoihin. Suoriteperusteiset julkisen talouden tilastot (accrual fiscal statistics) perustuvat kuitenkin aiemmin kerättyihin kassatietoihin tai niitä vastaaviin tietoihin. Työeläkejärjestelmän osalta IPSAS-standardi edellyttäisi kokonaiseläkevastuita koskevien tietojen toimittamista ainakin vuositasolla, mahdollisesti myös lyhyemmältä aikaväliltä. Nämä tiedot voidaan tuottaa ETK:ssa. Suunnitteluosaston ennustelaskentayksikkö on aikaisemmin tuottanut vastaavat tiedot ns. satelliittitililaskelmia varten. Tiedot ovat siten ETK:sta saatavissa.

Edellä mainitun direktiivin (3 art.) mukaan jäsenvaltioiden on julkaistava julkista taloutta koskevat kassaperusteiset tiedot sosiaaliturvan alasektoreiden osalta kuukausittain. Lisäksi on toimitettava yksityiskohtainen täsmäytystaulukko, josta ilmenee miten kassaperusteiset tiedot muunnetaan ESA 95 standardin mukaisiksi (suoriteperusteisiksi) tiedoiksi. Nykyisin tilastokeskus pyytää tiedot työeläkejärjestelmän varoista ja vastuista neljännesvuosittain suoraan eläkelaitoksilta. Tela on toimittanut tiedot varojen markkina-arvosta tilastokeskukselle neljännesvuosittain. TELA:n Reijo Vanteen mukaan tiedot on mahdollista toimittaa myös kuukausitasolla, mutta hänen arvionsa on, että siitä aiheutuva hallinnollinen taakka on hyötyyn nähden suuri. TELA on tuonut tämän esiin vastauksessaan edellä mainittuun konsultaatioon.

15 European Commission, Economic and Financial Affairs, The MIP framework, Macroeconomic Imbalance Procedure. Komission kotisivut 29.11. 2012.

16 European Commission. Eurostat. Public Consultation Paper. 15 February 2012.

4 Yhteinen sosiaalipolitiikka ja eläkkeet

Vuosina 2000–2010 käynnissä olleen Lissabonin kasvu- ja työllisyysstrategian aikana EU:n yhteisten sosiaaliturvaa koskevien uudistamistavoitteiden toteutumista seurattiin talous- ja työllisyysuuntaviivoista erillisen avoimen koordinaation menetelmän mukaisen yhteistyön puitteissa. Yhteiset tavoitteet oli sovittu köyhyyden ja syrjäytymisen vähentämiselle, eläkejärjestelmien uudistamiselle sekä terveydenhoitojärjestelmien ja pitkäaikaishoidon uudistamiselle. Näiden tavoitteiden saavuttamisesta laadittiin muutaman vuoden välein kansalliset sosiaalisen suojelun raportit, joiden pohjalta arvioitiin jäsenvaltioiden edistymistä tavoitteiden saavuttamisessa. Tässä työssä kansallisten sosiaali- ja terveysministeriöiden ja SPC:n rooli oli keskeinen.

EU2020-strategian käynnistyttyä köyhyyden ja syrjäytymisen vähentämistä koskeva tavoite sisällytettiin työllisyysuuntaviivoihin, ja se nostettiin yhdeksi koko EU2020-strategian avaintavoitteeksi. Komissio on puolestaan vuotuisissa kasvuselvityksissään nostonut eläkejärjestelmien uudistamisen lähivuosien keskeiseksi tavoitteeksi (ks. luku 3). Koska eläkejärjestelmien uudistamista perustellaan julkisen talouden tasapainon saavuttamisella ja säilyttämisellä, uudistusten toteutumista seurataan osana jäsenvaltioiden julkisten talouksien tilaa. Eläkejärjestelmiä koskevat Ecofin-neuvoston suositukset voivat näin olla jäsenmaita sitovia, ja niiden noudattamatta jättämisestä voi euromaallemme seurata sanktioita (ks. luku 3).

Talospoliittiset asiat valmistellaan valtiovarainministeriöissä, EPC:ssä ja ECOFIN-neuvostossa, työllisyyspoliittiset asiat taas työllisyysasioista vastaavissa ministeriöissä, työllisyysasioiden komiteassa (EMCO) ja TSTK-neuvostossa. EU2020-strategiaan liittyvä **kansallinen uudistusohjelma** valmistellaan Suomessa valtiovarainministeriön ohjauksessa ministeriöiden välisessä työryhmässä. Kun keskeiset sosiaali- ja eläkepoliittiset tavoitteet on sisällytetty tähän strategiaan, painopiste myös eläkepolitiikkaa koskevien asioiden valmistelussa ja päätöksenteossa on siirtynyt enemmän talospoliittisen valmistelun ja päätöksenteon instituutioiden suuntaan. Samalla eläkepolitiikkaa koskevien EU-tason tavoitteiden juridinen sitovuus on talouspolitiikan tiukennetun valvonnan myötä vahvistunut. Siltä osin kuin eläkepolitiikkaa koskevia asioita valmistellaan valtiovarainministeriössä ja EU-tasolla EPC:ssä ja talous- ja finanssiasioiden pääosastolla ETK:lla ei ole mahdollisuutta osallistua asioiden valmisteluun, koska ETK:lla ei ole edustajaa talousasioita käsittelevissä valmistelujaostoissa eikä siten pääsyä valmisteluasiakirjoihin.

Sosiaali- ja työllisyysasioista vastaavat ministerit ovat TSTK-neuvostossa esittäneet kuluneen vuoden aikana kritiikkiä siitä, että mittava osa työ- ja sosiaalipoliittisia teemoja on alistettu valtiovarainministereiden päätettäväksi eikä työnjako kaikilta osin ole ollut selkeä.¹⁷ Tältä osin menettelyä tultaneen jatkossa kehittämään. Vaikka talousasioista vastaavien virkamiesten rooli EU-tason eläkepoliittisessa yhteistyössä on kasvanut, osallistuvat myös sosiaaliasioista vastaavat virkamiehet edelleen tähän työhön mm. seuraamalla eläkkeiden riittävyttä. Sosiaalisen suojelun komitea (SPC) antaa TSTK-neuvostolle lausunnon komis-

17 Suomen Pysyvä Edustusto Bryssel. Kokousraportti 27.6.2012 Työllisyys-, sosiaali-, terveys- ja kuluttaja-asioiden neuvostosta 21.6.2012. EU-jaosto 25, kokous 27.11.2012.

sion vuotuisesta kasvuselvityksestä ja komission esityksestä maakohtaisiksi suosituksiksi. TSTK-neuvosto on myös valtuuttanut SPC:n yhdessä EMCO:n kanssa valvomaan työllisyysuuntaviivoihin liittyvien sosiaalisten näkökohtien toteutumista. SPC seuraa yhdessä EPC:n kanssa eläkkeitä koskevien kansallisten suositusten toimeenpanoa. Komitea seuraa myös Euro plus-sopimukseen liittyvien eläkejärjestelmiä, terveydenhuoltojärjestelmiä ja sosiaaliturvaetuuksia koskevien sitoumusten toteutumista (ks. edellä). Se tulee myös suorittamaan eläkkeitä koskevassa valkoisessa kirjassa sille annetut tehtävät (ks. liite 1). SPC:lle on annettu myös tehtäväksi jatkaa talouskriisin sosiaalisten vaikutusten seuraamista.

SPC on jatkanut avoimen koordinaatiomenetelmän puitteissa asetettujen yhteisten sosiaalipoliittisten tavoitteiden seuraamista edelleen, joskin aikaisempaa suppeammassa muodossa. Komissio ei enää osallistu kansallisista raporteista laadittavien yhteisraporttien valmisteluun. SPC kokoaa raportit ja toimittaa yhteenvedon TSTK-neuvostolle. Kansallisten raporttien nimi on nyt **kansallinen sosiaalinen raportti (National Social Report, NSR)**. Se toimitetaan SPC:lle huhtikuussa samaan aikaan, kun kansalliset uudistusohjelmat toimitetaan komissiolle. Sosiaalisten raporttien linjausten tulee olla yhdenmukaiset kansallisten uudistusohjelmien linjausten kanssa. Suomen sosiaalinen raportti valmisteltiin keväällä 2012 STM:ssä ja siitä järjestettiin kuulemistilaisuus EU-jaosto 25:n jäsenille ja muille intressitahoille ennen kuin se toimitettiin SPC:lle¹⁸.

Eläkkeiden riittävyyttä koskeva komission ja SPC:n raportti valmistui keväällä 2012 samaan aikaan, kun EPC julkaisi yhdessä komission kanssa **ikäääntymisen taloudellisia vaikutuksia koskevan raportin**. Eläkkeiden riittävyyttä koskevan työryhmä SPC-WG-AGE:n työ on jatkunut myös raportin valmistumisen jälkeen. Se aloittaa eläkkeiden riittävyyden arvioinnin uudelleen kesällä 2013. Uutena toimintana SPC tulee vuonna 2013 käynnistämään työn sosiaaliturvajärjestelmien rahoituksesta ja sosiaaliturvan vaikuttavuudesta ja tehokkuudesta. Se tulee asettamaan tätä varten erityisen alatyöryhmän.¹⁹

Komissio tulee antamaan helmikuussa 2013 tiedonannon, jota valmistellaan nimellä ”Social Investment Package”. Tiedonanto tulee korostamaan tehokasta ja vaikuttavaa investoimista inhimilliseen pääomaan. Tiedonannon tavoitteena on suunnata sosiaalipoliittisia toimia enemmän ongelmien ehkäisyyn ja tukemaan Euroopan koheesiota ja kilpailukykyä.²⁰

18 EU-jaosto 25. Pöytäkirja 2.2.2012. The Social Protection Committee, SPC work programme for 2013:second examination. Brussels, 24th October 2012.

19 The Social Protection Committee. SPC work programme for 2012. Brussels, 15.12.2011.

20 The Social Protection Committee, SPC work programme for 2013:second examination. Brussels, 24th October 2012.

5 Eläkkeitä koskeva valkoinen kirja

Komissio julkaisi helmikuussa 2012 valkoisen kirjan toimintasuunnitelmaksi riittäviä, turvattuja ja kestäviä eläkkeitä varten. Toimintasuunnitelma koskee kaikkia eläketurvan pila-reita: lakisääteisiä eläkkeitä, työmarkkinoilla sovittuja eläkkeitä ja yksilöllisiä vakuutuksia tai säästämistä vanhuuden varalle. Siinä toistetaan EU2020-strategian puitteissa vuotuisissa kasvuselvityksissä esitetyt tavoitteet ja jäsenmaille annetut suositukset (ks. edellä) ja esite-tään 20 kohdan luettelo toimenpiteistä, joihin komissio aikoo ryhtyä vuosien 2012–2013 aikana. Seuraavaan on poimittu luettelosta joitakin konkreettisia toimenpiteitä, koko lista toimenpiteistä on tämän muistion liitteenä 1.

Paremmen tasapainon saavuttamiseksi työ- ja eläkevuosien suhteessa:

- Komissio pyytää asiaan liittyviä komiteoita (esim. sosiaalisen suojelun komitea) kar-toittamaan ja suosittelemaan hyviä toimintatapoja sukupuolten välisten erojen kaven-tamiseksi eläkkeissä (esim. samapalkkaisuuden edistäminen, vähimmäiseläkeoikeu-det, hoitokausien huomioon ottaminen, eläkeoikeuksien jakaminen avioeron yhtey-dessä).
- Komissio kehottaa Euroopan tason työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun puitteissa työmarkkinaosapuolia kehittämään tapoja työpaikkojen ja työmarkkinakäytäntöjen mukauttamiseksi niin, että helpotetaan naisten ja miesten pidempää työelämää, mu-kaan luettuna etenkin raskaisiin töihin liittyvä uranhallinta.
- Komissio kuulee työmarkkinaosapuolia siitä, miten perusteettomia pakollisia eläke-ikiä voitaisiin tarkistaa työehtosopimuksissa ja kansallisessa lainsäädännössä.

Yksityisten lisäeläkesäästöjen kehittämiseksi:

- Komissio tekee vuonna 2012 lainsäädäntöehdotuksen ammatillisia lisäeläkkeitä tar-joavia laitoksia koskevan direktiivin tarkistuksesta. Tarkistuksella pyritään säilyttä-mään tasapuoliset toimintaedellytykset Solvenssi II:n kanssa (ks. jäljempänä), edistä-mään valtioiden rajat ylittävää toimintaa alalla sekä parantamaan yleisesti eläkkeiden tarjontaa EU:ssa. Näin autetaan käsittelemään väestön ikääntymiseen ja valtiontalou-den velkaan liittyviä haasteita.
- Komissio esittää vuoteen 2013 mennessä aloitteen, jolla pyritään parantamaan kol-mannen pilarin eläketuotteiden laatua naisille ja miehille ja tiedotusta ja suojelua kos-kevia standardeja vapaaehtoisilla hyvillä käytännöillä ja mahdollisesti tällaisia tuot-teita koskevilla EU:n sertifiointijärjestelmillä.
- Komissio ryhtyy vuonna 2012 käsittelemään jälleen tiiviissä yhteistyössä neuvoston ja Euroopan parlamentin kanssa eläkkeiden siirrettävyyttä koskevaa direktiiviä, jos-sa asetetaan täydentävien eläkeoikeuksien hankkimista ja säilyttämistä koskevat vä-himmäisvaatimukset.
- Komissio arvioi vuonna 2012, olisiko sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta annetun asetuksen (EY) N:o 883/2004 soveltamisalaa laajennettava tiettyjen amma-tillisten lisäeläkejärjestelmien osalta.

- Komissio edistää eläketietopalvelujen kehittämistä, jotta ihmisten olisi helpompi pysyä selvillä eri työpaikoissa hankituista eläkeoikeuksista.
- Komissio tutkii, muodostavatko verosäännöt, jotka koskevat i) ammatillisen lisäeläkepääoman ja henkivakuutuspääoman siirtämistä toiseen valtioon, ii) muualle EU:hun sijoittautuneille vakuutuksentarjoajille maksettuja henkivakuutusmaksuja ja iii) eläke- ja henkivakuutusten tarjoajien valtioiden rajat ylittäviä sijoitustuottoja, mukaan luettuna tulot kiinteistöistä ja pääomasta, syrjiviä veroesteitä valtioiden rajat ylittävälle liikkuvuudelle ja valtioiden rajat ylittävälle investoinneille. Se käynnistää tarpeen mukaan rikkomusmenettelyjä. Komissio myös pohtii jäsenvaltioiden kanssa, miten voitaisiin vähentää riskiä, että valtioiden rajat ylittäviä eläkkeitä verotetaan kahteen kertaan (tai ei veroteta lainkaan).

Kaiken kaikkiaan toimenpiteet, joihin komissio valkoisessa kirjassa ilmoittaa lähivuosina ryhtyvänsä, koskevat enemmän lisäeläkejärjestelmiä kuin lakisääteisiä eläkejärjestelmiä. Sellaisia lainsäädäntöhankkeita, joilla on tai voi olla yhtymäkohtia työeläkejärjestelmään, tarkastellaan jäljempänä.

6 Yleishyödylliset palvelut

EU:ssa on viime vuosina alettu laajemmin keskustella yleishyödyllisistä palveluista ja etenkin viimeaikaisen talous- ja rahoitustilanteen valossa niiden perustavaa laatua oleva merkitys huolehdittaessa EU:n kilpailukyvyistä on korostunut. Komissio on viime joulukuussa julkaissut tiedonannon, jossa se on koonnut yleishyödyllisten palvelujen alalla toteuttamansa kattavan toimenpidekokonaisuuden yhdeksi laatukehyykseksi²¹.

Puhuttaessa yleishyödyllisistä palveluista on syytä erottaa tähän asiakokonaisuuteen liittyvät termit:

Yleishyödylliset palvelut (yleistä etua koskeva palvelu), service of general interest (SGI)

- **Yleishyödylliset taloudelliset palvelut** (yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvä palvelu), service of general economic interest (SGEI)
- **Yleishyödylliset sosiaaliset palvelut**, social services of general interest (SSGI)

Yleishyödylliset palvelut (SGI) on yhteisöoikeudessa laaja käsite, jonka pitää kattaa sekä taloudelliset että ei-taloudelliset palvelut, jotka luokitellaan yleishyödyllisiksi ja joihin liittyy erityinen julkisen palvelun velvoite (public service obligation, PSO). Yleishyödyllisillä palveluilla tarkoitetaan EU:ssa mm. liikenne-, posti-, televiestintä-, sairaala- ja sosiaalipalveluita, viemärintiä, jätehuoltoa sekä vesi- ja energiahuoltoa, sähköä, peruskoulutusta ja pakollista sosiaaliturvaa. Yleishyödyllisen palvelun käsitettä ei ole määritelty perussopimuksissa, vaan se on johdettu yleishyödyllisen taloudellisen palvelun käsitteestä (SEUT 14 artikla).

Yleishyödyllisistä taloudellisista palveluista (SGEI) on säädetty SEUT14 artiklassa seuraavasti:

Ottaen huomioon yleistä taloudellista etua koskevien palvelujen tärkeän aseman unionin yhteisten arvojen joukossa ja niiden merkityksen sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden edistämiseksi unioni ja jäsenvaltiot huolehtivat kukin toimivaltansa mukaisesti ja perussopimusten soveltamisalalla siitä, että tällaiset palvelut toimivat sellaisten periaatteiden pohjalta ja sellaisin, erityisesti taloudellisin ja rahoituksellisin, edellytyksin, että ne voivat täyttää tehtävänsä, sanotun kuitenkaan rajoittamatta Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 4 artiklan ja tämän sopimuksen 93, 106 ja 107 artiklan soveltamista. Euroopan parlamentti ja neuvosto määrittelevät tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen annettulla asetuksella nämä periaatteet ja edellytykset, sanotun kuitenkaan rajoittamatta perussopimusten mukaista jäsenvaltioiden toimivaltaa tarjota, tilata ja rahoittaa tällaisia palveluja.

21 Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle: EU:n yleishyödyllisten palvelujen laatukehys 20.12.2011 KOM (2011) 900 lopullinen.

SEUT-sopimuksessa, yleishyödyllisiä palveluja koskevassa pöytäkirjassa N:o 26 ja perusoikeuskirjan 36 artiklassa korostetaan yksiselitteisesti yleishyödyllisten palvelujen tärkeyttä EU:ssa. Niissä vahvistetaan periaatteet, joihin EU:n lähestymistapa näihin palveluihin pohjautuu. Yleishyödyllisiin palveluihin sovellettavat peruseriaatteet vahvistetaan pöytäkirjassa N:o 26 ensimmäistä kertaa primaarioikeuden tasolla.

Pöytäkirjan 26 artiklan 2 kohdan mukaan:

Perussopimusten määräykset eivät millään tavoin rajoita jäsenvaltioiden toimivaltaa tarjota, tilata ja järjestää yleistä, muuta kuin taloudellista, etua koskevia palveluja.

SGEI-palveluilla on liittymäkohta myös EU:n kilpailusäännöksiin. SEUT 106 artiklan 2 kohdassa on säädetty seuraavasti:

Yrityksiin, jotka tuottavat yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja, sekä fiskaalisiin monopoleihin sovelletaan tämän sopimuksen määräyksiä ja varsinkin kilpailusääntöjä siltä osin kuin ne eivät oikeudellisesti tai tosiasiallisesti estä yrityksiä hoitamasta niille uskottuja erityistehtäviä. Kaupan kehitykseen ei saa vaikuttaa tavalla, joka olisi ristiriidassa unionin etujen kanssa.

Säännöksen mukaan SGEI-palveluita tuottavien yritysten liiketoiminta jää EU:n kilpailusääntöjen soveltamisalan ulkopuolelle vain siltä osin kuin sääntöjen soveltaminen estäisi yrityksiä hoitamasta niille uskottuja tehtäviä. Poikkeussäännön soveltamiseksi on edellytetty, että

- valtio on antanut tietyn tehtävän toimeksiannolla yrityksen vastuulle,
- toimeksianto koskee SGEI-palvelua
- poikkeaminen SEUT-sopimuksen säännöstä on välttämätöntä yhtiölle uskotun erityistehtävän hoitamiseksi ja oikeassa suhteessa siihen, ja
- poikkeaminen ei vaikuta kauppaan tavalla, joka olisi ristiriidassa yhteisön etujen kanssa.

Kaikkien edellä mainittujen kriteerien tulee täytyä samanaikaisesti, jotta sääntöjen noudattamisesta voitaisiin poiketa.

Pääsääntöisesti SGEI-palveluihin ja niitä tuottaviin yrityksiin sovelletaan kaikkia SEUT-sopimuksen sääntöjä ja vetoamista artiklan 106 poikkeussäännökseen on tulkittu suppeasti.

Komissio on joulukuussa antamassaan tiedonannossa²² käsitellyt SGEI-palveluihin liittyviä säännöksiä ja niiden soveltamista. Komission tarkoituksena on muun muassa uudistaa sääntökokonaisuus, joka koskee valtiontukia yleishyödyllisten palvelujen tuottamista varten.

SEUT14 artiklan perusteella unionille annetaan mahdollisuus antaa yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja koskevaa lainsäädäntöä vahvistamalla sellaiset periaatteet ja erityisesti sellaiset taloudelliset ja rahoitukselliset edellytykset, että ne voivat täyttää tehtävänsä. Nämä periaatteet ja edellytykset vahvistetaan asetuksella ja noudattaen tavanomaista lainsäätämisjärjestystä. Komission kannan mukaan kuitenkin näyttää siltä, että

²² Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle: EU:n yleishyödyllisten palvelujen laatukehys 20.12.2011 KOM (2011) 900 lopullinen.

tällaisen lainsäädännön antamista ei tässä vaiheessa katsota kiireelliseksi ensisijaiseksi tavoitteeksi. Komission näkemyksen mukaan tässä vaiheessa on tarkoituksenmukaisempaa noudattaa alakohtaista lähestymistapaa, joka mahdollistaa tapauskohtaisten ratkaisujen löytämisen eri aloilla havaittuihin konkreettisiin erityisongelmiin.

Yleishyödyllisiä sosiaalisia palveluita (SSGI) ei käsitteenä ole määritetty Suomen kansallisessa lainsäädännössä, eikä käsitettä löydy myöskään EU:n primaari- tai sekundaarilainsäädännössä. Yleishyödyllinen sosiaalipalvelu terminä esiintyy lähinnä EU:n politiikka-asiakirjoissa.

Komission joulukuussa 2011 antamassa tiedonannossa EU:n yleishyödyllisten palveluiden laatukehiksestä (johon on jo aiemmin viitattu) on muutoinkin tuotu esiin se, että yleishyödyllisistä palveluista käytävää keskustelua jarruttaa käsitteiden epätasällisyys. Eri käsitteitä käytetään samassa merkityksessä ja virheellisesti. Komissio on määritellyt SSGI-palveluita seuraavasti:

Näihin (SSGI-palvelut) kuuluvat sosiaaliturvajärjestelmät, jotka kattavat elämän perusriskit, ja eräät muut suoraan henkilökohtaisesti tarjottavat olennaiset palvelut, joilla on ennaltaehkäisevää ja yhteiskunnan koheesiota luovaa merkitystä ja jotka helpottavat yhteiskunnallista osallisuutta. Euroopan unionin tuomioistuin ei katso tiettyjä sosiaalipalveluja (kuten lakisääteisiä sosiaaliturvajärjestelmiä) taloudellisiksi toiminnoiksi. Sen oikeuskäytännöstä käy kuitenkin selkeästi ilmi, että palvelun sosiaalinen luonne ei ole riittävä peruste sen luokitteluksi muuksi kuin taloudelliseksi palveluksi. Termi ”yleishyödylliset sosiaalipalvelut” kattaa sen vuoksi sekä taloudelliset että muut kuin taloudelliset toiminnot.

Tiedonannossa ”Yhteisön Lissabon-ohjelman täytäntöönpano: Yleishyödylliset sosiaalipalvelut Euroopan unionissa”²³ on määritelty, varsinaiset terveyspalvelut poissulkien, kaksi suurta yleishyödyllisten sosiaalipalvelujen ryhmää:

- lakisääteiset ja täydentävät sosiaaliturvajärjestelmät eri organisaatiomuodoissaan, (keskinäiset tai ammatilliset); ne kattavat elämän perusriskit, jotka liittyvät terveyteen, vanhuuteen, työtaturmiin, työttömyyteen, eläkkeeseen ja vammaisuuteen
- muut keskeiset palvelut, jotka tarjotaan suoraan asianomaiselle henkilölle. Näillä palveluilla on ennalta ehkäisevä ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta lisäävä tehtävä ja ne tarjoavat yksilöllistä apua, jonka tarkoituksena on edistää ihmisten osallisuutta yhteiskunnassa ja taata heidän perusoikeuksiensa toteutuminen. Niissä on ensinnäkin kyse tuesta elämän välittömissä ongelma- ja kriisitilanteissa (kuten velkaantuminen, työttömyys, huumeriippuvuus, perheen hajoaminen). Toiseksi niihin kuuluu toimia, joiden tarkoituksena on varmistaa, että asianomaisilla henkilöillä on tarpeelliset taidot, joiden ansiosta he voivat olla täysimääräisesti osallisina yhteiskunnassa (kuntoutus, kielikoulutus maahanmuuttajille) ja erityisesti työmarkkinoilla (koulutus, ammatillinen uudelleensijoittuminen).

23 KOM(2006) 177 lopullinen, 26.4.2006.

Kilpailusääntöjä sovelletaan vain yrityksiin. Käsite ”yritys” tarkoittaa jokaista yksikköä, joka harjoittaa taloudellista toimintaa, riippumatta kyseisen yksikön oikeudellisesta muodosta ja rahoitustavasta. Kilpailusäännöissä tarkoitettua taloudellista toimintaa on kaikki toiminta, jossa tavaroita tai palveluja tarjotaan tietyillä markkinoilla. Tässä yhteydessä toiminnan luokittelu ”sosiaalisesti” tai sen harjoittaminen voittoa tavoittelematta, ei sinänsä riitä estämään sen luokittelusta taloudelliseksi toiminnaksi.

Komissio on yleishyödyllisiä palveluja koskevassa oppaassaan²⁴ tuonut esiin esimerkkejä, jotka on katsottu taloudelliseksi toiminnaksi tai ei-taloudelliseksi toiminnaksi (joko komission päätöksissä tai unionin tuomioistuimen tuomioissa).

Taloudelliseksi toiminnaksi on katsottu:

- *vapaaehtoiset, täydentävät eläkejärjestelmät, jotka toimivat rahastointiperiaatteen mukaisesti, myös silloin, kun niitä hoitavat voittoa tavoittelemattomat laitokset. Rahastointiperiaate tarkoittaa sitä, että vakuutusmaksut määrättyvät yksinomaan edunsaajien maksamien vakuutusmaksujen tason ja tehtyjen investointien taloudellisten tulosten perusteella).*

Esimerkkinä puhtaasti sosiaalisesta toiminnasta, joka ei ole taloudellista toimintaa on todettu:

- *pakollisen vakuutusjärjestelmän hallinnointi, jonka tavoite on puhtaasti sosiaalinen, joka toimii yhteisvastuuperiaatteella ja tarjoaa vakuutusmaksuista riippumattomia vakuutusmaksuja.*

Unionin tuomioistuin on mm. ratkaisussaan Poucet ja Pistre (C-159/91) käsitellyt kysymystä, onko tietty sosiaaliturvalaitos perustamissopimuksen 85 ja 86 artikloissa (nykyiset SEUT 105 ja 106 artiklat) tarkoitettu yritys. Tuomioistuin on tapauksissa esittänyt kriteerejä, joiden perusteella sosiaaliturvajärjestelmää (tai –laitosta) ei pidetä EU:n kilpailusäännöksiä sovellettaessa yrityksenä eli kyseessä ei ole taloudellinen toiminta. Tuomioistuimen ratkaisujen mukaan taloudellista toimintaa eivät harjoita sellaiset erityisen sosiaaliturvajärjestelmän hoitamisesta vastuussa olevat elimet, joiden tehtävä on yksinomaan sosiaalinen. Toiminnan täytyy myös perustua kansallisen yhteisvastuun periaatteelle, eikä siihen liity voiton tavoittelua. Keskeisenä arviointiperusteena voidaan pitää sitä, miten solidaarinen järjestelmä on. Arvioinnissa on otettu huomioon seuraavia seikkoja:

- Työssäkäyvät rahoittavat eläkkeet.
- Kaikki henkilöt vakuutetaan riippumatta mm. heidän taloudellisesta asemastaan.
- Järjestelmä perustuu pakolliseen vakuutukseen.
- Järjestelmään sisältyy tulojen uudelleen jakoa.
- Eläkkeen määrä ei ole riippuvainen vakuutusmaksujen suuruudesta.
- Järjestelmän osallistuminen sellaisten järjestelmien rahoittamiseen, joilla on rakenteellisia taloudellisia vaikeuksia.
- Valtio vahvistaa viime kädessä etuuskien ja vakuutusmaksujen määrän.
- Järjestelmä rahoitetaan työtuloihin ja eläkkeisiin suhteutetuilla maksuilla.
- Valtio valvoo toimintaa.

24 SEC 2010 (2010) 1545 final.

Työeläkejärjestelmä yleishyödyllisenä palveluna

Suomen työeläkejärjestelmän osalta on eri yhteyksissä viime vuosina pohdittu sen suhdetta yleishyödyllisiin palveluihin. Työeläkejärjestelmässä on paljon piirteitä, jotka puoltavat sen pitämistä yleishyödyllisenä palveluna, etenkin yleishyödyllisenä sosiaalipalveluna (SSGI). Unionin tuomioistuimen ratkaisuihin ja edellä kuvatuissa komission selvityksissä, SSGI-palveluna on pidetty lakisääteistä sosiaaliturvaa hoitavien laitosten toimintaa.

Terminä yleishyödylliset sosiaalipalvelut (SSGI) kattaa sekä taloudelliset että ei-taloudelliset palvelut. EU:n kilpailusäännösten soveltamisen kannalta on ratkaisevaa, pidetäänkö työeläkejärjestelmän hallinnointia taloudellisenä palveluna vai ei. Käytännössä tämä arvio on tapahtunut tapauskohtaisesti unionin tuomioistuimen ratkaisujen tai komission päätösten perusteella ja perustunut kokonaisarviointiin. Esimerkiksi yksinomaan SSGI-palveluja tuottavan laitoksen oikeudellinen asema ei vaikuta siihen, onko kyse taloudellisesta toiminnasta vai ei. Myös voittoa tavoittelemattoman laitoksen toimintaa voidaan pitää taloudellisenä toimintana ja siihen voidaan soveltaa kilpailusäännöksiä. Ratkaisevaa on yrityksen toiminnan luonne. Komission yleishyödyllisiä palveluita koskevissa selvityksissä on viitattu tuomioistuimen ratkaisuun²⁵, joka koski saksalaisten sairauskassojen kilpailuoikeudellista asemaa. Ratkaisussa on todettu, että saman sosiaaliturvan hallinnointiin osallistuvan laitoksen toiminta voi olla osittain taloudellista, jolloin siihen sovelletaan kilpailuoikeuden säännöksiä, ja osittain luonteeltaan ei-taloudellista, joka jää kilpailuoikeudellisten säännösten soveltamisalan ulkopuolelle.

Vaikka työeläkejärjestelmä lakisääteistä sosiaalivakuutusta hallinnoivana järjestelmänä sinänsä täyttäisi yleishyödyllisen sosiaalisen palvelun määritelmän, merkityksellistä kilpailusäännösten kannalta on se, onko toiminta luonteeltaan taloudellista vai ei-taloudellista. Jos kyseessä on taloudellinen toiminta, tulee siihen sovellettavaksi koko SGEI-palveluita koskeva säädöskehikko eli lähtökohtaisesti kaikki Lissabonin sopimuksen kilpailusäännökset.

Aikaisemmin yleishyödyllisiä palveluita käsittelevissä ETK:ssa laadituissa muistioissa²⁶, on todettu seuraavia seikkoja, jotka puoltaisivat sitä tulkintaa, että työeläkejärjestelmää (ainakin TyEL-järjestelmän osalta) olisi pidettävä sellaisena yleishyödyllisenä palveluna, joka jäisi kilpailusäännösten ulkopuolelle:

- Järjestelmä perustuu olennaisimmalta osaltaan yhteisvastuun periaatteelle (jakojärjestelmään).
- Rahaston tuotto ei vaikuta etuuden määrään, vaan ainoastaan siihen, mikä osa eläkkeestä kustannetaan rahastosta ja mikä osa kunakin ajankohtana taksoitettavasta yhteisestä tasausosasta.
- Järjestelmä on lakisääteinen ja pakollinen työnantajille ja työntekijöille ja kattaa koko työssä käyvän väestön.
- Etuudet on määritelty laissa eivätkä ne ole suorassa yhteydessä maksettuihin maksuihin.
- Etuudet on indeksoitu.

²⁵ C-264/01 AOK Bundesverband ym.

²⁶ Riitta Korpiluoma, Suomen työeläkejärjestelmän asema EU:ssa muistio 27.10.2003 sekä myös Jaana Rissanen: Yleishyödylliset sosiaaliset palvelut ja Suomen työeläkejärjestelmä 19.9.2008 (muistio ETK:n sisäiseen käyttöön).

- Eläkeoikeus syntyy, vaikka vakuutusmaksuja ei ole maksettu.
- Maksut eivät ole täysin riskivastaavia.
- Valtio valvoo työeläkejärjestelmän toimintaa; järjestelmän toimeenpano on annettu yksityisille työeläkelaitoksille laissa määritellyin ehdoin.
- Valtio vahvistaa viime kädessä vakuutusmaksujen määrän.
- Järjestelmässä on konkurssiyhteisvastuu.

Vaikka työeläkejärjestelmän asemasta yleishyödyllisenä palveluna on kansallisesti keskusteltu eri yhteyksissä, lopullista kantaa tähän ei ole toistaiseksi muodostunut. Lopullinen kanta siitä, miten Suomen työeläkejärjestelmä sijoittuisi tässä sääntelykehikossa edellyttäisi viimekädessä unionin tuomioistuimen ratkaisua. Mahdollista olisi avata keskustelu asiasta komission kanssa, mutta tähän ei ole toistaiseksi ryhdytty. Jos päädyttäisiin siihen, että työeläkejärjestelmää pidettäisiin SGEI-palveluna, tarkoittaisi se koko siihen liittyvän lainsäädäntökehikon (valtiontuki-, kilpailusäännökset) soveltamista nyt ja tulevaisuudessa (nykysäännökset ja mahdolliset tulevat lainsäädännön muutokset). Juuri tällä hetkellä ei ole sellaista tilannetta näköpiirissä, jonka perusteella olisi tässä vaiheessa syytä käynnistää keskusteluja komission kanssa Suomen työeläkejärjestelmän asemasta.

7 Rahoitustransaktioita koskeva varainsiirtovero (Financial Transaction Tax, FTT)

7.1 Direktiivin sisältö ja tausta

Komissio antoi viime syksynä direktiiviehdotuksen rahoitusalan verottamisesta²⁷. Ehdotuksen mukaan EU:n alueella otettaisiin käyttöön yhtenäistetty rahoitustransaktioita koskeva varainsiirtovero (Financial Transaction Tax, FTT). Ehdotuksen oikeudellinen perusta on välillisiä veroja koskevassa SEUT 113 artiklassa.

Direktiiviehdotuksen taustalla on viimeisimmän maailmanlaajuisen talous- ja finanssikriisin vaikutukset Euroopan talouteen. Ehdotuksen tarkoituksena on määrittää yhteinen eurooppalainen käytäntö, jonka avulla tätä kysymystä voitaisiin lähestyä sisämarkkinoiden kannalta tarkoituksenmukaisella tavalla. Ehdotuksella pyritään täydentämään varmempiin finanssipalveluihin tähtäävää EU:n sääntelykehystä puuttumalla erityisen riskialttiiseen käyttäytymiseen joillakin finanssimarkkinoiden segmenteillä, jotta aiemmat käytännöt eivät toistuisi. Ehdotuksen tarkoituksena on finanssitransaktioiden välillistä verotusta koskevan lainsäädännön yhdenmukaistaminen, jotta voidaan varmistaa sisämarkkinoiden moitteeton toiminta ja välttää kilpailun vääristyminen.

Komission tavoitteena on ollut saattaa vero voimaan vuoden 2014 alusta. Komissio laskee veron tuottavan vuodessa noin 57 miljardia euroa. Verollisia transaktioita olisivat rahoitusvälineiden luovutukset ja niitä koskevat sopimukset, joissa on osapuolena EU-jäsenmaassa sijaitseva rahoitusalan toimija joko omaan tai toisen lukuun. Verovelvollinen olisi kyseinen rahoitusalan toimija (finanssilaitos), mutta myös toimeksiantaja olisi vastuussa veron suorittamisesta. Merkitystä ei olisi sillä, onko kyse pörssissä vai sen ulkopuolella tehdystä luovutuksesta.

Veron määrä olisi arvopaperin luovutuksessa 0,1 prosenttia luovutuksen markkina-arvosta kaupan verovelvolliselta osapuolelta. Jos molemmat osapuolet ovat verovelvollisia, vero olisi siten yhteenlaskettuna 0,2 prosenttia transaktion arvosta. Johdannaisten osalta vero olisi vastaavasti 0,01 prosenttia osapuolelta ja 0,02 prosenttia transaktiosta kohdeetuuden nimellisen arvon perusteella laskettuna. Ehdotuksen perusta on fiskaalinen ja liittyy komission tavoitteeseen luoda EU:lle omia varoja. Sen lisäksi ehdotus tarjoaa jäsenvaltioille myös mahdollisuuden korottaa omalla alueellaan sijaitsevien toimijoiden veroprosenttia ja saada näin verosta lisätuloja.

Veron soveltamisala on laaja, koska sillä pyritään kattamaan kaikentyyppisiin rahoitusvälineisiin liittyvät transaktiot, sillä ne ovat usein toisensa helposti korvaavia vaihtoehtoja. Vero kattaa siten rahoitusvälineet, jotka ovat vaihdantakelpoisia pääomamarkkinoilla, rahamarkkinavälineet (lukuun ottamatta maksuvälineitä), osuudet tai osakkeet yhteistä sijoitus-toimintaa harjoittavissa yrityksissä (joita ovat yhteissijoitusyritykset ja vaihtoehtoiset sijoitusrahastot) sekä johdannaissopimukset. Veroa ei ole myöskään rajattu omistajuuden siir-

27 Ehdotus neuvoston direktiiviksi yhteisestä finanssitransaktioverojärjestelmästä ja direktiivin 2008/7/EY muuttamisesta, KOM(2011) 594 lopullinen 28.9.2011.

toon, vaan se edustaa ennemminkin velvoitetta, johon on sitouduttu ja joka kuvastaa sitä, ottaako kyseinen finanssilaitos vastatakseen tiettyyn rahoitusvälineeseen liittyvän riskin (osto ja myynti).

Finanssilaitosten määritelmä on laaja ja kattaa muun muassa sijoituspalveluyritykset, jäsennellyt markkinat, luottolaitokset, vakuutus- ja jälleenvakuutusyritykset, yhteistä sijoitustoimintaa harjoittavat yritykset, eläkerahastot, holdingyhtiöt, rahoitusleasingyhtiöt ja erilisyhtiöt.

7.2 Direktiivin mahdollinen vaikutus työeläkejärjestelmään

Ehdotetun direktiivin 1 artiklassa määritellyn soveltamisalan mukaan sitä on *sovellettava kaikkiin finanssitransaktioihin edellyttäen, että vähintään yksi transaktion osapuolista on sijoittautunut jäsenvaltioon ja transaktion osapuolena on jäsenvaltion alueelle sijoittautunut finanssilaitos, joka toimii joko omaan tai toisen henkilön lukuun taikka transaktion osapuolen nimissä*. Direktiivin soveltamisalaa ei siis ole määritelty sen mukaan, mikä tai mitkä instituutiot ovat mukana toiminnassa, vaan merkittävää on tietyn finanssitransaktion tapahtuminen, jotta velvollisuus veron maksamiselle syntyy.

Direktiiviehdotuksen artiklassa 2 on lueteltu, mitä finanssilaitoksella tarkoitetaan ko. direktiivissä. Artiklan 2 kohdan (f) mukaan finanssilaitos on *eläkerahasto tai Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/41/EY286 artiklan a alakohdassa määritelty ammatillista lisäeläkettä tarjoava laitos sekä tällaisen rahaston tai laitoksen omaisuuden hoitaja*.

Artiklan 2 viimeisessä kohdassa (j) on vielä varsin laaja määritelmä finanssilaitokselle. Sen mukaan finanssilaitos on: *mikä tahansa muu yritys, joka harjoittaa vähintään yhtä seuraavista toiminnoista, edellyttäen, että kyseiset toiminnot muodostavat olennaisen osan sen kokonaistoiminnasta finanssitransaktioiden volyymin tai arvon kannalta:*

- i) direktiivin 2006/48/EY liitteessä I olevissa kohdissa 1, 2, 3 ja 6 tarkoitetut toiminnot,*
- ii) kaupankäynti omaan tai asiakkaiden lukuun millä tahansa rahoitusvälineellä,*
- iii) omistusyhteyksien hankinta yrityksissä,*
- iv) omistusyhteys rahoitusvälineissä tai niiden liikkeeseenlasku,*
- v) iv alakohdassa tarkoitettuihin toimintoihin liittyvien palveluiden tarjonta;*

Kysymykseen siitä, voidaanko Suomen työeläkelaitoksia pitää FTT-direktiivin mukaisena finanssilaitoksena, voidaan tuoda erilaisia näkökantoja. Selvältä vaikuttaisi, että ainakin sekä II että III pilarin eläkejärjestelmien mukaiset eläkelaitokset kuuluisivat direktiivin vaikutuspiiriin. Artiklan 2 kohdan (f) mukaan IORP-direktiivin soveltamisalan piirissä ovat ammatillisia lisäeläkkeitä tarjoavat eläkelaitokset ovat finanssilaitoksia ja tämän lisäksi eläkerahastot. Käsitettä ”eläkerahasto (pension fund)” ei ole yksiselitteisesti määritelty EU-lainsäädännössä, joten ei ole selvää, millaisia laitoksia pidettäisiin (f) kohdan mukaisina eläkerahastoina ja jotka olisivat FTT-direktiivin mukaisia finanssilaitoksia. Keskustelua on mm. ESIP:n piirissä siitä, voisiko FTT-direktiivi koskea myös I pilarin lakisääteistä eläkevakuutusta hoitavia laitoksia. FTT-direktiivin sanamuoto ei selkeästi sulje

soveltamisalan ulkopuolelle lakisääteistä sosiaaliturvaa hoitavia laitoksia.

Suomen työeläkejärjestelmä on lakisääteisenä eläkejärjestelmänä asetuksen 883/2004 soveltamisalan piirissä, eikä siis kuulu IORP-direktiivin soveltamisalaan. Ongelmallista kuitenkin on, että ei ole selvää, mitä tarkoitetaan eläkerahastolla FTT-direktiivissä. Myös 2 artiklan (j) kohdan määrittely jättää avoimia kysymyksiä eläkelaitosten sijoitustoiminnan osalta; erityisesti miten olennaisena osana sitä pidetään eläkelaitosten kokonaistoiminnasta ottaen huomioon sen, että Suomen työeläkejärjestelmässä itsenäiset eläkelaitokset ja eläkeyhtiöt ovat hallinnoimiensa työeläkevarojen omistajia ja myös itsenäisesti vastaavat varojen sijoittamisesta. Joidenkin arvioiden mukaan suomalaiset työeläkelaitokset voisivat kuulua FTT-direktiivin soveltamisalan piiriin ja joutua velvollisiksi maksamaan FTT-veroa sijoitustoimintaansa liittyvistä transaktioista. Sen sijaan direktiivi ei koskisi vakuutus sopimukseen perustuvaa suhdetta eikä näin ollen työnantajilta ja työntekijöiltä perittäviä vakuutusmaksuja.

7.3 Direktiivin käsittelyn eteneminen ja sitä koskevat kannanotot

FTT-direktiivin käsittely aloitettiin Tanskan puheenjohtajuuskaudella. Veroasioiden käsittely vaatii neuvostossa yksimielisyyden. FTT-direktiiviehdotusta koskevassa valtioneuvoston kirjelmässä eduskunnalle²⁸ valtioneuvoston kannan mukaan direktiiviehdotuksen yleiset tavoitteet ovat kannatettavia. Kirjelmässä on todettu, että tavoitteena tulisi olla transaktioveron käyttöönotto mahdollisimman laajasti vähintään koko unionin alueella, mutta mieluummin mahdollisuuksien mukaan kansainvälisen yhteistyön kautta vielä laajemmin. Lisäksi transaktioveron poikkeussääntöjä olisi myös syytä arvioida perusteellisemmin, jotta voitaisiin mahdollisesti välttää esimerkiksi valtion ja julkisten laitosten varainhankinnan kallistuminen samoin kuin riskienhallintaan liittyviä ja muita kielteisiä sivuvaikutuksia. Valtioneuvoston kirjelmässä on myös todettu, että ehdotukseen sisältyy lisäksi lukuisia esimerkiksi finanssilaitoksen määritelmään ja sijoittautumisvaltioon liittyviä yksityiskohtia, joita olisi pyrittävä selventämään ennen kansallista voimaansaattamista.

Kansallisessa keskustelussa EK on todennut vastustavansa direktiivin käyttöön ottoa. EK:n mukaan vero heikentäisi olennaisesti EU:n alueen toimijoiden kansainvälistä kilpailukykyä, ja se voisi siirtää suuren osan kaupankäynnistä EU:n ulkopuolelle. Veron maksajia olisivat viime kädessä yritykset, kuluttajat, sijoittajat ja rahoitusta tarvitsevat julkiset toimijat. Vero ei myöskään kohtelisi instrumentteja neutraalisti: osakerahastoon sijoittavalla olisi kaksinkertainen verokustannus osakkeisiin sijoittavaan verrattuna.

European Federation for Retirement Provision (EFRP) on 7.2.2012 julkaissut kannanottonsa FTT-direktiiviä koskevasta ehdotuksesta. EFRP:n näkemyksen mukaan FTT-direktiivi ehdotuksen mukaisessa muodossa toisi kielteisiä vaikutuksia eläkerahastojen, ammatillisia lisäeläkkeitä tarjoavien eläkelaitosten toimintaan sekä sellaisten eläkelaitosten toimintaan, jotka hallinnoivat omia eläkevaroja. EFRP:n näkemyksen mukaan esitystä ei tulisi hyväksyä ja toteaa seuraavaa: *"The EFRP invites the European Parliament and the Council of the European Union to dismiss the Proposal. However, should this tax be introduced,*

²⁸ Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi yhteisestä finanssitransaktioverojärjestelmästä 17.11.2011 U49/2011 vp.

pension funds, IORPs and financial institutions managing assets on their behalf should be exempted from its application”.

Komission esitys rahoitusmarkkinaverosta kaatui sellaisenaan kesällä 2012, koska siitä ei ollut mahdollista saavuttaa vaadittua yksimielisyyttä kaikkien EU-maiden kesken. Tällaisessa tilanteessa, jossa kaikki jäsenvaltiot eivät ottaisi veroa käyttöön, on kuitenkin mahdollista tehdä päätös ns. tiiviimmässä yhteistyössä. Lissabonin sopimuksen (SEUT) 20 artiklan perusteella jäsenvaltiot voivat aloittaa keskenään tiiviimmän yhteistyön, jos vähintään yhdeksän jäsenvaltiota osallistuu tähän. Tiiviimpää yhteistyötä koskevasta päätöksentekomenettelystä on säädetty SEUT 326–334 artikloissa. Lokakuussa 2012 yksitoista jäsenvaltiota oli ilmoittanut haluavansa tiiviimpää yhteistyötä transaktioverossa: Belgia, Espanja, Italia, Itävalta, Kreikka, Portugali, Ranska, Saksa, Slovakia, Slovenia ja Viro. Rahoitusmarkkinaveroa vastustavat Iso-Britannia, Ruotsi ja Hollanti. Tiivistetyn yhteistyön sisältö perustuisi ilmeisesti rahoitusmarkkinaverosta annettuun komission esitykseen, mutta sen sisällöstä ei ole tässä vaiheessa julkisuudessa tarkempaa tietoa. Suomen hallitus on 30.11.2012 tehnyt päätöksen, että Suomi ei liity finanssitransaktioveroa koskevaan tiiviimpään yhteistyöhön.

Suomessa finanssiala yleisesti vastustaa veron käyttöönottoa. Myös TELA on ilmaissut kriittisen kantansa rahoitusmarkkinaveroon ja TELA:ssa on analysoitu sen vaikutuksia Suomen työeläkejärjestelmään. TELA:n sivuilla on julkaistu muistio veron vaikutuksista työeläkealalle sekä avattu sivusto kysymyksille ja vastauksille rahoitusmarkkinaveron vaikutuksista. TELA:n arvioiden mukaan työeläkesijoituksista rahoitusmarkkinaveron kustannus olisi 450–530 miljoonaa euroa vuodessa.

8 Solvenssi II-direktiivin implementointi ja siihen liittyvä aikataulu

Parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/138/EY vakuutus- ja jälleenvakuutustoiminnan aloittamisesta ja harjoittamisesta (Solvenssi II-direktiivi) on hyväksytty marraskuussa 2009 ja julkaistu virallisessa lehdessä 17.12.2009. Solvenssi II-direktiivin tarkoituksena on yhtenäistää Euroopan unionin jäsenvaltioiden vakuutus- ja jälleenvakuutusyritysten vakavaraisuutta koskevia vaatimuksia ja vakuutusvalvonnan periaatteita, parantaa vakuutuksenottajien ja edunsaajien suojaa sekä lisätä eurooppalaisen vakuutusalan kansainvälistä kilpailukykyä.

STM:n vakuutusosastolla on toiminut Solvenssi II direktiivin kansallista voimaan saattamista käsittelevä työryhmä kaudella 15.9.2009–31.12.2011. Työryhmä oli organisoitu siten, että sen puitteissa on toiminut seuraavia alatyöryhmiä: johtoryhmä, vakavaraisuusala-työryhmä, vakuutusyhtiön valvontaa, hallintoa ja tiedonantovelvoitteita käsittelevä alatyöryhmä, tasoitusmäärää ja yhteistakuuerää käsittelevä alatyöryhmä ja henkivakuutuksen kohtuusperiaate –alatyöryhmä.

Työryhmän tehtävänä on ollut laatia tarvittavat lainsäädäntöehdotukset Solvenssi II-direktiivin voimaan saattamiseksi Suomessa, ottaa kantaa siihen, miten säännellään niitä henki- ja vahinkovakuutusyrityksiä, joihin Solvenssi II-direktiiviä ei ole pakko soveltaa sekä käsitellä ja ratkaista kansalliset kysymykset, jotka nykyisessä vakuutusyhteisölainsäädännössä on koettu ongelmallisiksi tai jotka muuten ovat jääneet aikaisemmin ratkaisematta (muun muassa henkivakuutuksen kohtuusperiaate, yhteistakuuerä, tasoitusmäärä sekä vakuutusyhtiölain ja vakuutusyhdistyslain yhdistäminen). Työryhmätyöskentelyn päätyttyä luonnosta hallituksen esitykseksi (hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi vakuutusyhtiölain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta, Solvenssi II) on valmisteltu STM:ssä virkatyönä. Hallituksen esitysluonnos on ollut lausuntokierroksella kesällä 2012. Esitysluonnos ja sitä koskeva lausuntoyhteenveto on julkaistu STM:n verkkosivuilta.²⁹

Solvenssi II-direktiivin voimaan saattaminen on järjestetty vaiheittain ja sen voimaan saattamisesta komissio on antanut erillisen direktiiviehdotuksen (ns. Omnibus II-direktiivi), mutta ko. direktiivin käsittely on viivästynyt, koska Omnibus II-direktiivin yksityiskohdista ei ole saavutettu yksimielisyyttä. Sääntelykokonaisuus saadaan valmiiksi Omnibus II-direktiivin jälkeen, kun Solvenssi II-direktiivin sääntelyä täydentävät tekniset standardit (joita EIOPA eli Euroopan vakuutus- ja lisäeläkevalvontaviranomainen valmistelelee) on hyväksytty. Solvenssi II-direktiivi tulee täysimääräisesti sovellettavaksi tämän hetkisten arvioiden mukaan aikaisintaan vuoden 2016 alussa.

29 http://www.stm.fi/vireilla/lainsaadantohankkeet/toimeentulo_ja_vakuutusasiat/solvenssi_ii

9 Yhteistakuu vakuutusyhtiön konkurssissa

Komissio on julkaissut heinäkuussa 2010³⁰ valkoisen kirjan vakuutustakuujärjestelmistä. Komissio esittää valkoisessa kirjassa sarjan ehdotuksia, jotka liittyvät oikeudellisesti velvoittavan vakuutustakuujärjestelmän käyttöönottoon EU:ssa. Komissio katsoo, että Solvenssi II-direktiivillä luotava vakavaraisuusjärjestely ei ole riittävä keino turvaamaan vakuutus- enottajien etuja esimerkiksi vakuutusyhtiön ajautuessa konkurssiin, eivätkä jo olemassa olevat vakuutustakuujärjestelmät riittävästi kata EU:ssa rajat ylittävää toimintaa.

Komission tavoitteena on varmistaa kattava ja yhtäläinen suoja vakuutuksenottajille ja edunsaajille, välttää kilpailun vääristymistä, vähentää haitallisia kannusteita, varmistaa kustannustehokkuus sekä tukea markkinoiden luottamusta ja vakautta. Valkoisessa kirjassa komissio ehdottaa, että direktiivillä säädettäisiin minivaatimuksista, jotka koskisivat kaikissa jäsenvaltioissa pakollisiksi säädettäviä yhteistakuujärjestelmiä. Komission mukaan yhteistakuujärjestelmästä voitaisiin korvata vakuutusasiakkaiden saatavia vakuutusyhtiön maksukyvyttömyystilanteessa. Vakuutusyhtiöiden tulisi liittyä sen jäsenvaltion yhteistakuujärjestelmään, jossa yhtiöllä on kotipaikka. Komissio ehdottaa, että tavoitteena on koota rahasto, jonka suuruus on 1,2 prosenttia rahastoon kuuluvien vakuutusyhtiöiden maksutulosta. Jos maksukyvyttömäksi tulleen vakuutusyhtiön omat varat eivät riittäisi sen vastuiden kattamiseen, vaje katettaisiin etukäteen kerätyllä rahastolla.

Komission valkoisessa kirjassa esittämä takuujärjestelmä koskisi kaikkia henki- ja vahinkovakuutusyhtiötä. Se ei koskisi eläkerahastoja, sellaisina kuin ne määritellään direktiivissä 2003/41/EY (eli ns. IORP-direktiivissä). Mahdollisen tulevan direktiivin soveltamisalaa ei kuitenkaan ole täsmennetty valkoisessa kirjassa.

Suomen kantana³¹ on ollut se, että ensisijaisena suojana on pidettävä Solvenssi II-direktiivillä luotavaa vakavaraisuusjärjestelyä. Suomi on pitänyt hyvin tärkeänä sen varmistamista, ettei mahdollinen uusi sääntely huononna kuluttajien, vakuutettujen ja vakuutuksenottajien tilannetta niissä jäsenvaltioissa, joissa on jo toimivat takuujärjestelmät. Lisäksi on ehdottoman tärkeää, että komission esittämää yhteistakuujärjestelmää ei sovelleta Suomen lakisääteiseen työeläkejärjestelmään.

Valkoisen kirjan jälkeen komissio ei toistaiseksi ole esittänyt direktiiviehdotusta. Valkoisen kirjan sisällön perusteella ehdotettu yhteistakuujärjestelmä ei näyttäisi koskevan työeläkejärjestelmää ja näin on Suomen kantana lausunnossa todettu, mutta toistaiseksi itse direktiivistä ei ole tehty esitystä eikä sen soveltamisalasta ole tarkempaa tietoa.

EIOPA:n yhteydessä toimii työryhmä, jonka tehtävä läheisesti liittyy yhteistakuujärjestelmien kehittämiseen (Task Force on Insurance Guarantee Schemes). EIOPA:aa koskevassa asetuksessa³² tämä on yksi EIOPA:n tehtävistä:

30 Valkoinen kirja vakuutustakuujärjestelmistä KOM (2010) 0370 lopullinen.

31 STM:n perusmuistio 23.11.2010 STM2010-00359.

32 Parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1094/2010, annettu 24 päivänä marraskuuta 2010, Euroopan valvontaviranomaisen (Euroopan vakuutus- ja lisäeläkeviranomainen) perustamisesta sekä päätöksen N:o 716/2009/EY muuttamisesta ja komission päätöksen 2009/79/EY kumoamisesta.

Artikla 26*Kansallisten vakuutustakuujärjestelmien eurooppalaisen verkoston kehittäminen*

Vakuutus- ja lisäeläkeviranomainen voi myötävaikuttaa sellaisen kansallisten vakuutustakuujärjestelmien eurooppalaisen verkoston, jolla on asianmukainen rahoitus ja joka on riittävästi yhdenmukaistettu, tarpeellisuuden arvioimiseen.

Artikla 27*Kriisien ehkäisy, hallinta ja ratkaisu*

...vakuutus- ja lisäeläkeviranomainen voi antaa selvityksen uudesta kehityksestä ja edistymisestä seuraavien osalta:

g) yhdenmukaistettu ja riittävästi rahoitettu unionin laajuinen ratkaisu vakuutustakuujärjestelmiä varten.

EIOPA:n työryhmä julkaisi raportin kesällä 2011 (Report on the Cross-Border Cooperation Mechanisms between Insurance Guarantee Schemes in the EU). Raportissa on tuotettu taustatietoa komissiolle eri maiden vakuutustakuujärjestelmistä ja niihin liittyvistä rajat ylittäviin tilanteisiin liittyvistä mekanismeista. Kyseinen EIOPA:n työryhmä on myös julkaissut 24.7.2012 raportin³³, jossa on selvitetty eri jäsenvaltioiden vakuutustakuujärjestelmiä ja niiden toimintaa. Raportin loppupäätelmissä on todettu, että jäsenvaltioissa on monilta osin eroavaisuuksia vakuutustakuujärjestelmien toiminnassa, mikä puoltaisi tarvetta säädellä asia EU-tasolla. Yhteistakuujärjestelmästä ei ole käyty viime aikoina aktiivista keskustelua eikä tällä saralla ole odotettu jatkotoimia.

³³ Report on the Role of Insurance Guarantee Schemes in the Winding-Up Procedures of Insolvent Insurance Undertakings in the EU/EEA 25.5.2012 (EIOPA-TFIGS-12-007).

10 IORP-direktiivin muuttamista koskevat suunnitelmat

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin ammatillisia lisäeläkkeitä tarjoavien laitosten toiminnasta ja valvonnasta (2003/41/EY) eli ns. IORP-direktiivin tarkistamista on tuotu esiin jo komission antamassa vihreässä kirjassa (Riittävien, kestävien ja turvattujen eurooppalaisten eläkejärjestelmien kehittäminen KOM (2010) 365 lopullinen). Komissio on vihreässä kirjassa katsonut, että liikkuvuuden esteiden poistamiseksi ja eläkkeiden sisämarkkinoiden lujittamiseksi saattaa olla tarpeellista tarkistaa IORP-direktiiviä, lähentää valvontakäytäntöjä lisää ja käsitellä kansallisia eroja entistä avoimemmin.

Komissio pyysi EIOPA:lta lausuntoa (call for advice) IORP-direktiivin uudistamisesta. EIOPA teki komission pyynnön perusteella oman selvityksensä IORP-direktiivin uudistustarpeista ja pyysi tästä sidosryhmien kommentteja avoimen konsultaation kautta ensin kesällä 2011 sekä toisen kerran syksyllä 2011 (toinen konsultaatio päättyi 2.1.2012).

Suomen työeläkejärjestelmän kannalta ongelmallisin kohta muutosesityksissä on koskenut direktiivin soveltamisalaa. Tällä hetkellä direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle on rajattu sellaiset toimeenpanevat yhteisöt, jotka kuuluvat EU:n sosiaaliturva-asetusten (nykyisin asetukset 883/2004 ja 987/2009) soveltamisalan piiriin. EIOPA:n konsultaatiossa olleessa esityksessä oli hahmoteltu erilaisia vaihtoehtoja soveltamisalaa koskevan määritelmän muuttamiseksi. Osassa näissä vaihtoehtoissa soveltamisalaa oli esitetty laajennettavaksi siten, että määritelmä olisi voinut kattaa Suomen työeläkejärjestelmän. ETK lähetti EIOPA:lle omat kommenttinsa konsultaatioon ja näissä kommenteissa tuotiin esiin se, että ETK:n näkemyksen mukaan direktiivin soveltamisalaa ei tulisi laajentaa. Kommenteissa todettiin, että Suomen työeläkejärjestelmää koskee jo kansallisen lainsäädännön perusteella laajat vakavaraisuusvaatimukset. IORP-direktiivin soveltaminen Suomen työeläkejärjestelmään monimutkaistaisi nykyistä säätelyä eikä toisi vakuutettujen ja eläkkeensaajien kannalta lisää varmuutta järjestelmän toimivuuteen. Myös STM omissa kommenteissaan toi esiin samoja näkemyksiä IORP-direktiivin soveltamisalan osalta.

EIOPA julkaisi 15.2.2012 lopullisen lausuntonsa IORP-direktiivin uudistamisesta (EIOPA's Advice to European Commission on Review of the IORP Directive 2003/41/EC). Tässä lausunnossa EIOPA on direktiivin soveltamisalan osalta käynyt analysoinut edelleen jo aikaisemmin esittämiään vaihtoehtoja ja päätenyt siihen, että direktiivin soveltamisalaa ei tulisi laajentaa: ”Given to potential impacts of extending the scope of the current Directive and due to the potential political implications of the proposed options, EIOPA proposes to keep the current scope of the Directive”.

EIOPA:n lausunnossa on kuitenkin todettu, että I-, II- ja III-pilareiden välistä jakoa tulisi selkeyttää ja tämä selkeytys voisi lisätä IORP-direktiivin yhdenmukaista soveltamista. EIOPA kuitenkin toteaa, että pilarijaon selkeyttäminen on voimakkaasti poliittinen kysymys ja liittyy jäsenvaltioiden oikeuteen määritellä itse eläkejärjestelmiensä organisoinnin subsidiariteettiperiaatteen mukaisesti.

Helmikuussa 2012 julkaistussa eläkkeitä koskevassa valkoisessa kirjassa on todettu komission aloitteissa kohdassa 11 (kts. liite 1), että komissio tulee esittämään IORP-direktiivin muutosta vuonna 2012. Aloitteessa IORP-direktiivin uudistus on kytketty Solvenssi II-direktiiviin: ”The aim of the review is to maintain a level playing field with Solvency II and promote more cross-border activity in this field and to help improve overall pension provision in the EU”.

Tämän hetken tietojen mukaan komissiossa valmistellaan esitystä IORP-direktiivin uudistamisesta. Asiasta saataneen lisätietoa keväällä 2013.

11 Lisäeläkkeiden siirrettävyyttä koskeva direktiivi (ns. portability-direktiivi)

Yhteisön alueella liikkuvien palkattujen työntekijöiden ja itsenäisten ammatinharjoittajien lisäeläkeoikeuksien suojaamisesta annetussa direktiivissä 98/49/EY vahvistetaan lisäeläkejärjestelmien jäseniä koskeva tietyt oikeudet ja velvoitteet. Direktiivi ei kuitenkaan kata lisäeläkkeiden niin sanottua siirrettävyyttä eli mahdollisuutta hankkia ja säilyttää eläkeoikeudet työpaikkaa vaihdettaessa. Komissio antoi 20.10.2005 ehdotuksen direktiiviksi lisäeläkeoikeuksien siirrettävyyden parantamisesta (KOM (2005) 507 lopullinen). Direktiiviehdotuksessa olisi ollut tarkoitus säätää lisäeläkeoikeuksien saamiseen liittyvästä määräajasta, karttuneen lisäeläke-etuuden arvon säilyttämisestä ja lisäeläke-etuuden siirtämisestä jäsenvaltiosta toiseen ja jäsenvaltion sisällä lisäeläkejärjestelmästä toiseen.

Komission esittämä direktiiviehdotus kaatui aikanaan jäsenvaltioiden erimielisyyteen. EU-kansalaisten vapaan liikkuvuuden edistämiseksi komissio haluaa aloittaa uudelleen keskustelut vuonna 2005 annetusta direktiiviehdotuksesta. Asia on nostettu esiin keväällä 2012 annetussa valkoisessa kirjassa (ehdotus 15, ks. liite 1). Tammikuussa 2013 alkavan Irlannin puheenjohtajuuskauden ohjelmassa on myös todettu, että eläkkeiden siirrettävyyttä koskevan ehdotuksen edistäminen on yksi tärkeistä asiakokonaisuuksista.

12 Suunnitelmat EU-tason eläketietopalvelusta

Komissio on tuonut esiin jo vuonna 2010 julkaistussa vihreässä kirjassa kysymyksen siitä, miten EU:ssa liikkuvat henkilöt voisivat seurata eri jäsenvaltioissa hankkimiaan eläkeoikeuksia ja tulisiko perustaa eläketietopalvelu koskien kaikentyyppisiä eläkeoikeuksia. Myös helmikuussa 2012 julkaistussa valkoisessa kirjassa tämä on tuotu edelleen esiin aloitekohdassa 17: ”The Commission will promote the development of pension tracking services allowing people to keep track of their pension entitlements acquired in different jobs. It will consider, in the context of the revision of the IORP directive and the proposal for a portability directive, how the provision of the required information for pensions tracking can be ensured, and it will support a pilot project on cross-border tracking”.

Tämän perusteella siis näyttäisi siltä, että EU-tason eläketietopalvelua koskevat suunnitelmat tulevat arvioitavaksi IORP-direktiivin uudistamisen yhteydessä, mikä valkoisen kirjan mukaan piti tapahtua vuonna 2012. IORP-direktiivin uudistusta koskevan työn etenemistä on siis syytä seurata tästäkin syystä. Kun otetaan huomioon, miten suuri työ lakisääteisen sosiaaliturvan sähköistämisessä EESSI-hankkeen puitteissa on tehty ja edelleen tehdään, vaikuttaisi järkevimmältä tämän hankkeen läpivieminen ensin. Jos tällainen EU-tason eläketietopalvelu kattaisi sekä I- että II-pilarin eläketietoja, voisi palvelun luominen olla järkevää vasta EESSI-hankkeen valmistumisen jälkeen.

13 Lähetettyjä työntekijöitä koskeva direktiivi

Komissio on tehnyt ehdotuksen lähetettyjä työntekijöitä koskevan direktiivin (96/71/EY) täytäntöönpanosta (COM (2012) 131 final). Direktiiviehdotuksessa esitetään muun muassa aikaisempaa tiukempia säännöksiä lähetettyjen työntekijöiden työsuhteiden valvontaan, aliurakoitsijoita käyttävien työnantajien viimekätisestä vastuusta koko aliurakointiketjun työntekijöiden etuuksista, säännöksiä rikkovat työnantajat sisältävästä eurooppalaisesta rekisteristä sekä lähetetyille työntekijöille annettavasta informaatiosta. Direktiivi saattaa tuoda työeläkejärjestelmälle uusia tietojenantotehtäviä.

14 Ulkomaiset työntekijät ja TyEL:n soveltamisala sekä vakuutusmaksujen rajat ylittävä perintä

EU:n tavoitteena on luoda kattava maahanmuuttopolitiikka ja yhdenmukaistaa maahanmuuttoa koskevia säännöksiä. Pää tavoitteena on tukea työperäistä ja laillista maahanmuuttoa. Oikeusperusta tälle on SEUT 79 artiklassa. Maahanmuuttoa sääteleviä direktiivejä on useita ja yhteistä niille on, että sosiaaliturvaoikeuksien osalta niissä edellytetään, että direktiivin tarkoittamia kolmansien maiden kansalaisia kohdellaan yhdenvertaisesti valtion omien kansalaisten kanssa. Direktiivit asettavat haasteita etenkin Suomen asumisperusteiselle sosiaaliturvalle, mutta niillä voi olla vaikutusta myös työeläkejärjestelmään.

Edellä mainittuja direktiivejä ovat: erityisosaaja eli ns. blue card – direktiivi³⁴, single permit eli ns. puitedirektiivi³⁵, kausityöntekijädirektiivi³⁶ ja yritysten sisällä siirtyviä henkilöitä koskeva ICT (Intra Corporate Transfer) –direktiivi³⁷. Kaksi ensimmäistä direktiiviä on hyväksytty ja kahden jälkimmäisen direktiivin käsittely on kesken.

Työeläkejärjestelmän kannalta ongelmallinen on ICT-direktiiviä koskeva esitys. Direktiiviä sovelletaan kolmansien maiden kansalaisiin, jotka asuvat jäsenvaltion alueen ulkopuolella ja hakevat lupaa päästä jäsenvaltion alueelle yrityksen sisäisen siirron yhteydessä. Direktiivin soveltamisalaan kuuluvat vain johtajat, asiantuntijat ja korkea-asteen tutkinnon suorittaneet henkilöt. Sosiaaliturvasta on säädetty direktiiviehdotuksen 14 artiklassa, jonka mukaan riippumatta siitä, minkä valtion lainsäädäntöä työsuhteeseen sovelletaan, sisäisen siirron saaneilla työntekijöillä on oltava oikeus yhdenvertaiseen kohteluun vastaanottavan jäsenvaltion kansalaisten kanssa seuraavien seikkojen osalta: ” ...c) kansallisen lainsäädännön säännökset, jotka koskevat asetuksen (EY) N:o 883/2004 artiklassa 3 määriteltyjä sosiaaliturvan aloja, sanotun kuitenkaan rajoittamatta voimassa olevien kahden välisten sopimusten soveltamista.”

Direktiiviehdotuksen 14 artiklan säännös on ongelmallinen sekä asumisperusteisen sosiaaliturvan että työeläke- ja tapaturmavakuutuksen kannalta. Jos säännös toteutuisi sellaisena kuin se on ehdotuksessa, merkitsisi se sitä, että TyEL:n 4 §:ää tulisi muuttaa soveltamisalan osalta. Tällä hetkellä TyEL:n 4 §:n 3 momentin 3 kohdan mukaan TyEL ei koske työntekijää, jonka ulkomainen työnantaja lähettää Suomeen työhön ja jonka työskentely Suomessa tämän työnantajan palveluksessa kestää enintään kaksi vuotta. Tämän kahden vuoden ajan jälkeenkin työnantaja voi hakemuksesta saada vapautuksen työeläkevakuuttamisesta, jos työskentely Suomessa jatkuu ennalta arvaamattomista syistä yli kaksi vuotta, mutta enintään viisi vuotta (TyEL 149§).

34 Neuvoston direktiivi 2009/50/EY kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä korkeaa pätevyyttä vaativaa työtä varten.

35 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/98/EU kolmansien maiden kansalaisille jäsenvaltion alueella oleskelua ja työskentelyä varten myönnettävää yhdistelmä lupaa koskevasta yhden hakemuksen menettelystä sekä jäsenvaltiossa laillisesti oleskelevien kolmansista maista tulleiden työntekijöiden yhtäläisistä oikeuksista.

36 KOM (2010) 379 lopullinen.

37 KOM (2010) 378 lopullinen.

ICT-direktiivin etenemisestä on alkuvuonna 2012 annettu U-jatkokirjelmä³⁸ eduskunnalle. Koska direktiivi sisältää sekä työoikeudellisia että sosiaaliturvaan liittyviä kysymyksiä, sitä on käsitelty paitsi neuvoston maahanmuuttotyöryhmässä myös sosiaalityöryhmässä. Suomi kannattaa direktiiviehdotuksen perustavoitetta rakentaa yhteisön tasolla selkeämpi lupajärjestelmä ja parantaa talouden kilpailukykyä. Esitykseen liittyy kuitenkin monia työoikeudellisia ja sosiaaliturvaan liittyviä ongelmakohtia. Suomi on vaatinut asumiin perustuvan sosiaaliturvajärjestelmänsä vuoksi mahdollisuutta poiketa yhdenvertaisen kohtelun periaatteesta ja vaatia sairausvakuutusta maahantulon edellytyksenä. Suomi pyrkii myös vaikuttamaan siihen, ettei yrityksen sisällä siirtyvillä olisi kaksinkertaista eläke- ja tapaturmavakuutusta. Direktiivin käsittely on siis vielä kesken neuvostossa ja parlamentissa.

TyEL:n soveltamisalasta rajattiin 1.1.2009 voimaan tulleella muutoksella kolmansista valtioista Suomeen lyhytaikaisesti työskentelemään tulevat lähetetyt työntekijät. Yhtenä perusteena tehdä tämä raja TyEL:n soveltamisalaan oli se, että ulkomaisen työnantajan TyEL:n mukaisen vakuuttamisvelvollisuuden noudattamisen valvonta on osoittautunut ongelmalliseksi. Jos työskentelystä ei makseta veroja Suomeen, vakuuttamisvelvollisuuden laiminlyönti ei tule valvonnassa esiin ilman työntekijän omaa toimintaa. Vaikka ulkomaisen työnantajan todettaisiin laiminlyöneen vakuuttamisvelvollisuutensa, maksujen perintä ulkomailta (etenkin sopimuksettomista maista) on vaikeaa ja erittäin kallista tai jopa mahdotonta.

EU-tilanteissa maksamattomien vakuutusmaksujen rajat ylittävään perintään on luotu säännökset uudessa täytäntöönpanoasetuksessa 987/2009. Menettely on uusi ja sitä koskevia käytäntöjä vasta pyritään luomaan yhdessä eläkelaitosten ja toisten EU-maiden kesken. Eläkelaitosten kokemusten mukaan maksamattomia vakuutusmaksuja kohdistuu tällä hetkellä joihinkin ulkomaisiin yrityksiin. Toiseen EU-maahan sijoittautunut yritys saattaa tuoda Suomeen useita työntekijöitä ja ottaa heille työeläkevakuutuksen suomalaisesta yhtiöstä saaden tilanteen näyttämään oikein hoidetulta (yritys saa todistuksen TyEL-vakuutuksen ottamisesta ja voi esittää sen esimerkiksi tilaajavastuulain vaatimalla tavalla työn tilaajalle sekä tilaajavastuutarkastajille). Tämän jälkeen maksuvelvollisuus laiminlyödään. Maksujen perintä on ainakin toistaiseksi vielä ollut hankalaa toisista jäsenvaltioista, vaikka säännökset rajat ylittävään perintään ovat jo olemassa. Eläkettä karttuu näissä tilanteissa työntekijöille maksujen laiminlyönnistä huolimatta, ellei ulkomaista yritystä saada haettua konkurssiin.

ETK:ssa on havaittu myös tilanteita, joissa EU:n sovellettavaa lainsäädäntöä koskevia säännöksiä on pyritty käyttämään väärin siten, että Suomessa työskentelevät toisen EU-maan kansalaiset on pyritty saattamaan keinotekoisesti sellaisen jäsenvaltion lainsäädännön piiriin, jossa on työnantajan kannalta edulliset sosiaaliturvamaksut, mutta johon työntekijöillä ei ole mitään liityntää. Tapauksiin on pyritty puuttumaan sekä ETK:n että STM:n taholta ja asiaa on viety eteenpäin komission yhteydessä toimivaan hallintotoimikuntaan. Vaikka sovellettavaa lainsäädäntöä koskeva kysymys saataisiin yksittäisessä tapauksessa selvitettyä jäsenvaltioiden kesken, ongelmia tällaisissa tilanteissa tulee vastaan siinä vaiheessa, kun mahdollisen pakkovakuutuksen jälkeen työeläkevakuutusmaksuja joudutaan perimään toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneelta yritykseltä. Mahdollista siis on, että

38 11.01.2012 SM2012-00007.

henkilöt joudutaan huomattavasti jälkikäteen työeläkevakuuttamaan Suomessa. Käytännön mahdollisuudet maksujen perimiseksi voivat kuitenkin olla huonot johtuen esimerkiksi siitä, että työskentely Suomessa on tapahtunut useita vuosia aikaisemmin.

STM:n kanssa käydyissä keskusteluissa on tullut esiin se, että Suomen työeläkejärjestelmä, jossa työntekijän eläketurva ei ole sidottu siihen, saadaanko työeläkevakuutusmaksuja perittyä, voi kansainvälisissä tilanteissa johtaa järjestelmän kannalta ei-toivottavaan tilanteeseen. Jos tähän tulisi muutoksia, olisi kysymys periaatteellisesti merkittävästä asiasta ja muutos edellyttäisi lähtökohtaisesti suomalaisten ja ulkomaisten työntekijöiden yhdenvertaista kohtelua.

15 EESSI ja muu koordinaatiolainsäädännön alainen sähköinen tietojenvaihto

15.1 EESSI

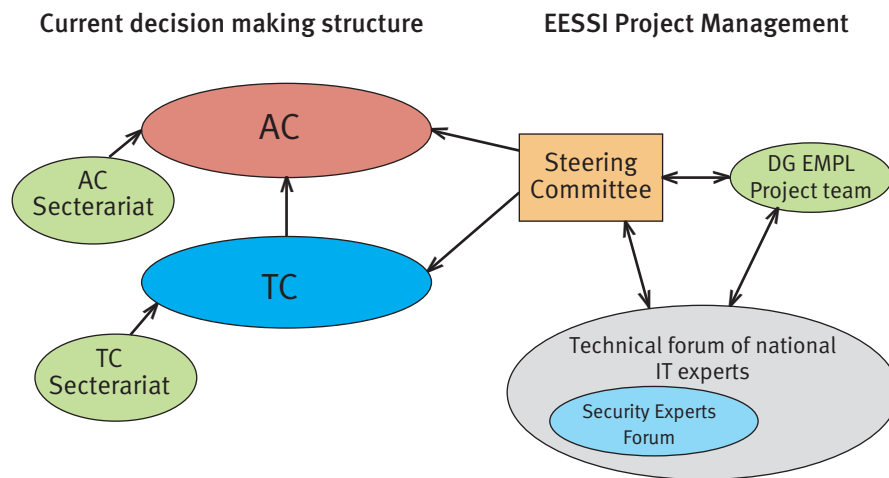
Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusten sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta 883/2004, sen täytäntöönpanoasetuksen 987/2009 sekä toistaiseksi voimassa olevan hallintotoimikunnan siirtymäsäännöstä koskevan päätöksen E3 mukaan EU-maiden väliseen sähköiseen sosiaaliturvaan liittyvään tiedonvaihtoon, EESSIin (Electronic Exchange of Social Security Information), on siirryttävä viimeistään 1.5.2014. Asetukset ovat EU:n jäsenvaltioissa suoraan sitovaa ja velvoittavaa lainsäädäntöä. Tammikuussa 2013 on tiedossa, että EESSI tulee viivästymään merkittävästi ja hallintotoimikunta tulee pidentämään siirtymäaikaa.

Asetukset koskevat kaikkia sosiaaliturvasektoreita, joista ETK:ta koskevat eläkesektorin ja sovellettavan lainsäädännön osuudet. Työeläkevakuuttajia koskee EESSI-liikenteen hoitamisessa eläkesektorin osuus. Tietojenvaihtoon liittyy myös ns. horisontaalisia ja regressitietoja. ETK koordinoi EESSIn kehittämistä ja toimeenpanoa työeläkejärjestelmässä ja osallistuu työeläkejärjestelmän edustajana kansainvälisiin ja kansallisiin työryhmiin.

15.1.1 Kansainvälinen työskentely

EU:n EESSI-hankkeesta vastaa komissio (DG EMPL). Hankkeeseen liittyvät linjauspäätökset tehdään hallintotoimikunnassa sen alaryhmien esityksistä (esim. hallintotoimikunta päättää aikataulumuutoksista ja hyväksyy liiketoimintamallin ml. tietojenvaihdossa käytettävät tietovirrat ja sähköiset asiakirjat eli SEDit). Tiettyjen teknisluonteisten asioiden päätösvalta on delegoitu hallintotoimikunnan alaiselle tekniselle toimikunnalle, joka käsittelee EESSIin liittyviä toimeenpanoratkaisuja ja teknisiä asioita. Tekninen toimikunta tekee myös päätössuosituksia hallintotoimikunnalle. Hallintotoimikunnan ja teknisen toimikunnan edustukset on kuvattu luvussa 2.1.

Hallintotoimikunta on perustanut EESSI-hanketta varten erillisen ohjausryhmän 'Steering Committee', joka koostuu pääsääntöisesti tiettyjen jäsenmaiden hallintotoimikunnan (AC) tai teknisen toimikunnan (TC) jäsenistä. Ohjausryhmän tehtäviin kuuluu jäsenmaiden EESSI-valmiuden toteuttamisen seuranta, EESSI-toteutuksen kriittisten teknisten ja toiminnallisten asioiden tutkinta sekä kehityspiirteiden muutoshallinta. Suomen edustaja ryhmässä on STM:n Carin Lindqvist-Virtanen (varapj). Jokaisessa jäsenmaassa on myös nimettyjä yhteyspisteiden kontaktihenkilöitä (ns. spocit, jotka Suomen osalta ovat nimetty Kelasta), joita ohjausryhmä ja komissio hyödyntävät mm. teknisenä IT foorumina tiedonvälitykseen komission ja jäsenmaiden välillä. Tietoturva-asioiden käsittelyä varten on perustettu oma ryhmä 'Security Experts Forum (SEF)', jossa Suomea edustaa Kela.

Kuva 3.*EESSI-hankkeen EU-tason hallinnollinen johtaminen*

EU-tason EESSI-hankkeen sidosryhmäkuva monimutkaistuu kuvasta 3 huomattavasti, kun tarkastellaan toimeenpanoa edistäviä ryhmiä. Liiketoimintamäärityksiä työstetään etuuskohtaisissa sekä kaikkia sektoreita koskevissa ad hoc –työryhmissä. ETK:lla on edustus seuraavissa työryhmissä: eläkkeet (Sirene Enarvi), lainvalinta (Tiina Eronen) ja E-lomakkeilla aloitettujen tapausten käsittely EESSI-aikana (Minna Puolanmaa). Suomea edustaa muissa työryhmissä pääsääntöisesti Kela (ammattitaudit ja työtapaturmaryhmässä TVL). Komissio järjestää epäsäännöllisesti eri ad hoc –työryhmien raportöörille yhteiskokouksia. EESSI:ssä toimii kuusi pilottimaata, joista yksi on Suomi. Pilottimaiden alkuperäisenä tehtävänä on ollut testata EESSI-järjestelmän toimivuus ennen kaikkien jäsenmaiden testaukseen mukaantuloa.

EU-tasolla käydään parhaillaan keskustelua eri ryhmien välisistä vastuista ja tehtävistä. EU:n EESSI-projektin uusi hallintomalliehdotus on tarkoitus tulla päätettäväksi toimikuntiin helmi-maalikuussa 2013. Komissio tulee myös tarjoamaan määräaikaista rahoitusta jäsenmaille tehtäviin, jotka tukevat yhteisen EESSI-järjestelmän käyttöönottoa. Rahoituksen saaminen vaatii näillä näkymin vähintään 10 maan EESSI-konsortion perustamista ja erilliseen komission julkaisemaan kilpailutukseen osallistumista kevätkaudella 2013.

15.1.2 Kansallinen työskentely

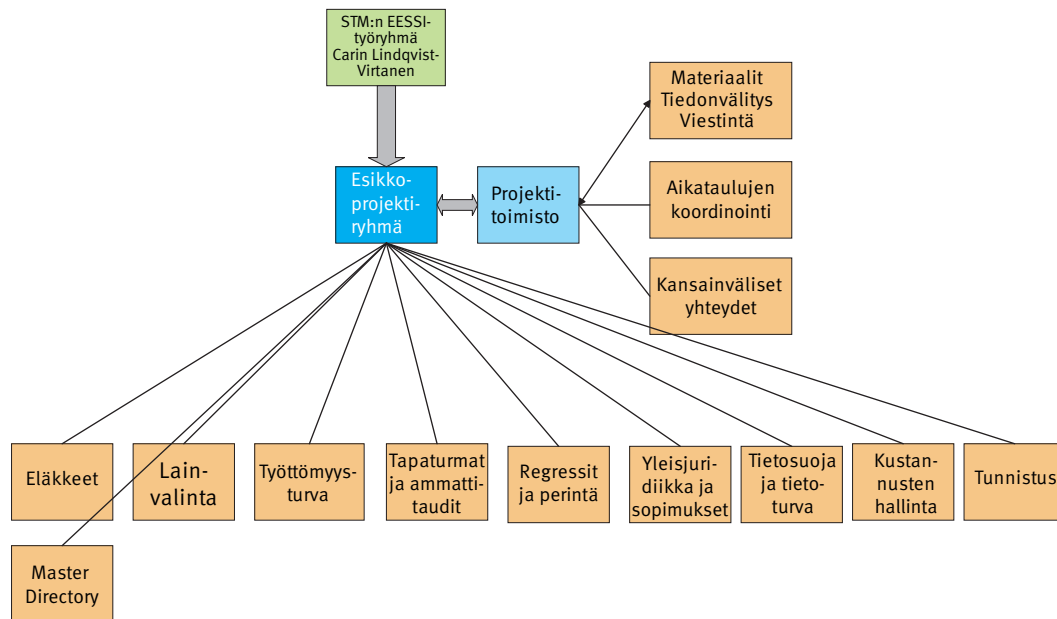
Sosiaaliturvaa toimeenpanevien laitosten ja viranomaisten liittyminen EU:n sähköiseen tietojenvaihtoon edellyttää Suomessa laitosten välisiä yhteisiä kansallisia rakenteita ja tietojärjestelmäpalveluja, joita säätelee mm. EESSI-laki. Ko. lain 25 §:n mukainen Yhteistyöryhmä tulee seuraamaan kansallisesti toteutunutta sähköisen tiedonvaihdon toimivuutta, arvioi muutos – ja kehittämistarpeita sekä vahvistaa kansallisen yhteyspisteen kustannusten jaon. ETK:n edustaja ryhmässä on Katri Raatikainen.

Kansallisella tasolla Suomessa sähköisen tietojenvaihdon toteutusvaihetta ohjaa ja koordinoi sosiaali- ja terveysministeriö (STM) ja sen alaisuudessa toimiva STM EESSI-työryhmä (ETK-jäsenet Sari Alanko ja Max Rönnerberg). Toteutuksen toimeenpanosta vastaa kaksi Kela-vetoista projektia: EESSI-yhteyspisteprojekti (EESSI Access Point -projekti) sekä yhteyspisteen rakentamista tukeva Esikko-koordinointiprojekti. Kela rakentaa ns. kansallinen yhteyspisteen, jonka kautta kulkee kaikki Suomeen tuleva ja Suomesta lähtevä EESSI-liikenne. Yhteyspiste tarjoaa sanomien kansainväliset ja kansalliset reitityspalvelut, kansallisen EESSI-sanomarekisterin sekä työeläkejärjestelmälle oman Webic (Web Interface for Clerks) –käyttöliittymän ylläpidon. Esikko-projektissa (kuva 4) toimii alatyöryhmiä, joiden tehtävänä on tuottaa yhteyspisteprojektin tarvitsemat sisältöä koskevat kuvaukset sekä käsitellä muita etuusalueen sähköistämiseen liittyviä yhteisiä kysymyksiä. Esikko-projektiryhmän kokouksiin osallistuvat alatyöryhmien vetäjät. ETK:lla on edustus kaikissa muissa työryhmissä paitsi työttömyysturva- ja tapaturmat ja ammattitaudit –ryhmässä.

Työeläkejärjestelmän kansainvälisen sähköisen tietojen vaihdon sidosryhmäkoordinointia hoitaa rekisteripalveluosaston EU-palvelut –tiimi. ETK:ssa toimii EU-ryhmä, jossa jäsenenä ovat EESSIn toimeenpanoon osallistuvat osastot. Ryhmä valmistelee ETK:n asiasisältökannanottoja sähköiseen tietojenvaihtoon ja toimii tiedonvälityskanavana. Työeläkevakuuttajien kanssa yhteisiä päätöksiä vaativia EESSI-asioita valmistellaan ja EU-asioista tiedotetaan Arekin EESSI-asioiden tukiryhmässä, jonka puheenjohtana toimii Sari Alanko. Ryhmässä on edustettuna myös Kelan Yhteyspisteprojekti. Varsinaiset Arekin tietojärjestelmiin kohdistuvat kehityspäätökset tehdään Arekin asiakasryhmissä. Isoin alueen Arek-kehitysprojekti tulee olemaan EESSI aineiston välitysovelluksen (ent. Santra 2) toteuttaminen. EESSIn etenemistä seurataan säännöllisesti myös työeläkejärjestelmän ja Kelan välisessä tietojenkäsittelytyöryhmässä (TKT) ja työeläkejärjestelmän tietohallintoryhmässä (THR). EESSIn liittyviä lainsäädäntö- ja prosessiasioita käsitellään työeläkevakuuttajien ja Kelan kanssa myös ETK:n lakiosaston vetämässä Kaiho-ryhmässä.

Kuva 4.

Esikko-projektin organisointi.



ETK:n omien tietojärjestelmien kehittämistyötä koordinoimaan on perustettu EU-tietoliikenteen kehittämishanke (EUTI -hanke). Työeläkesektorin yhteiskäyttöisten järjestelmien kehittämistyö tapahtuu Arek Oy:n toimesta, toimialalla vakiintuneen työnjaon mukaisesti. Arekin projektit eivät kuulu EUTI-hankkeeseen, mutta hankkeen puitteissa niitä seurataan ja tarvittaessa otetaan kantaa ETK:n näkökulmasta. EUTI-hankkeessa toimii sekä hallinnollisia ja tietosisältöä käsitteleviä ETK:n sisäisiä ryhmiä, joihin osallistutaan tarvittavilta osastoilta.

Lokakuussa 2012 komissio esitteli tekniselle toimikunnalle ns. selvittelyajan (reflection period) tulosten perusteella uuden luonnosversion EU:n EESSI-aikataulusta, jonka mukaan komission vastuulla oleva jäsenmaille luovutettava EESSI-järjestelmä olisi kokonaisuudessaan valmis heinäkuussa 2015. Tämä tarkoittaa sitä, että EESSIn siirtymäajan päättyminen tulee pidentymään merkittävästi ajankohdasta 30.4.2014. Komissio on ilmoittanut julkaisevansa toukokuun 2013 alussa kokonaisvaltaisen EESSIn etenemissuunnitelman ja viralliset EU-tason päätöskeskustelut tarvittavasta siirtymäajan pituudesta käynnistynevät kesäkuussa 2013.

Kelan yhteyspisteprojektin aikataulusta: EU-aikataulujen siirtymisestä johtuen Kelan nykyisen yhteyspisteprojektin rakentamisvaihe päättyi EESSI-lain mukaisen yhteistyöryhmän päätöksellä 31.12.2012. Vuodelle 2013 Kela on perustanut erillisen yhden vuoden yhteyspisteprojektin, jonka pääasiallisena tehtävänä on komission vaatimusten ja ratkaisujen kommentointi. Kela tulee tarkistamaan yhteyspisteprojektin jatkon syksyllä 2013 EU-aikataulujen selkiytyttyä.

Työeläkejärjestelmän aikataulusta: Työeläkejärjestelmällä oli suunniteltu olevan EESSI-valmius vuoden 2014 alkupuolella. Suunnitelmat perustuivat siihen, että hallinto-toimikunta olisi hyväksynyt loppuvuonna 2012 kaikki kansalliselle kehittämiselle oleelliset EU-tason määrätykset. Uusi alustava sisäinen suunnitelma EESSI-valmiudesta tehtäen keväällä 2013, mutta se on riippuvainen niin EU-aikatauluista kuin myös tulevasta Kelan

yhteyspisteprojektin aikataulutuksesta. Työeläkejärjestelmä voi tehdä lopullisen suunnitelmansa vasta em. aikataulujen selkiytyttyä.

EU-aikataulujen siirtymisellä on vaikutusta myös Kelan Esikko-projektiin, EESSI-työryhmien toimintaan ja ETK:n EUTI-hankkeeseen vuonna 2013: Kelan Esikko-projekti kokoontuu harvennetuin aikatauluin samoin kuin kansalliset työryhmätkin ja ETK:n EUTI-hanketta hoidetaan erityisjärjestelyin.

15.2 Muu EU-koordinaatiolainsäädännön alainen sähköinen tietojenvaihto

Koordinaatiolainsäädännön piiriin liittyvät kehityshankkeet kuuluvat hallintotoimikunnan ja teknisen toimikunnan toimialueeseen. Oletettavaa on, että viimeistään EESSI-hankkeen valmistuttua toimeenpantavaksi tulee uusia sähköisen tietoliikenteen haasteita EESSIn ylläpidon lisäksi. Komission eri osastot ovat käyneet muutamassa teknisen toimikunnan kokouksessa esittelemässä tiettyjä Euroopan digitaali-strategian projekteja ja hankkeita (EESSI kuuluu luvussa 14 mainittuun ISA-ohjelmaan) ja ko. käytäntöä on tarkoitus jatkaa. Komission ja jäsenmaiden tavoitteena on löytää koordinaatiolainsäädännön toimeenpanoa hyödyttäviä yleiskäyttöisiä ratkaisuja.

16 Euroopan digitaalistrategia

Euroopan komission tiedonannossa 26.8.2010³⁹ on linjattu Eurooppalainen digitaalistrategia, joka on ”*yksi Eurooppa 2020 -strategian seitsemästä lippulaivahankkeesta*”. **Digitaalistrategiassa** ”*kuvataan, kuinka tieto- ja viestintätekniikan (TVT) käyttö on keskeisessä asemassa, jos EU haluaa saavuttaa vuodelle 2020 asettamansa tavoitteet*”. Strategian toiminta-alueet ovat

- *elinvoimaiset digitaaliset yhtenäismarkkinat*
- *yhteentoimivuus ja standardit*
- *luottamus ja turvallisuus*
- *nopeat ja ultranopeat internetyhteydet*
- *tutkimus ja innovointi*
- *digitaalisen lukutaidon, osaamisen ja osallisuuden parantaminen*
- *TVT:n yhteiskunnalliset hyödyt EU:ssa ja*
- *digitaalistrategian kansainväliset näkökohdat.*

Näiden pääkohtien alle on koottu digitaalistrategian verkkosivuilla⁴⁰ esitelty 101 toimenpidettä (*action*). Toimenpiteiden aiheina on esimerkiksi

- julkisten hankintojen ohjeistaminen
- tieto- ja viestintätekniikan standardointi ja yhteentoimivuuden parantaminen
- uuden sukupolven verkkosovellusten ja -palvelujen kehittäminen
- julkisen sektorin verkkopalvelujen esteettömyyden varmistaminen
- julkisten tietovarantojen avaaminen
- potilastietojen yhtenäistäminen
- terveystietojen tuominen turvallisesti kansalaisten saataville ja
- tietosuoja- ja -turvasääntelyn uudistaminen.

Vain muutamat toimenpiteet liittyvät suoraan teknologiaan; valtaosa koskee pikemminkin teknologian hyödyntämistä. Lainsäädännön avulla pyritään lisäämään tieto- ja viestintätekniikan avulla saavutettavia hyötyjä ja toisaalta rajoittamaan väärinkäytön riskejä. Osa toimenpiteistä koskee unionin tai jäsenmaiden julkishallintoa, osa vaikuttaa yksityisen sektorin toimijoihin.

Työeläkealan kannalta ehkä merkittävin digitaalistrategian alue on tietosuoja. EU:n uutta tietosuoja-asetusta on käsitelty tässä muistiossa myöhemmin. Myös terveystietojen sähköistä välittämistä koskevilla tavoitteilla voi olla vaikutusta siihen, miten eläkevakuuttajat voisivat saada potilasasiakirjoja kansallisesta terveysarkistosta. Verkkopalvelujen esteettömyydessä, helppokäyttöisyydessä ja yhteentoimivuudessa työeläkealan kannattanee pysytellä vähintään digitaalistrategiassa määritellyllä tasolla, vaikka säädökset eivät siihen velvoittaisi.

39 Euroopan komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle: Euroopan digitaalistrategia, 26.6.2010, KOM(2010) 245 lopullinen/2.

40 http://ec.europa.eu/information_society/digital-agenda/

Digitaalistrategian etenemistä seurataan sekä yleisillä että toimenpidekohtaisilla mittareilla⁴¹. Yleiset mittarit (*scoreboard*) liittyvät verkkoyhteysien saatavuuteen ja nopeuteen, verkossa ostamiseen, yleiseen Internetin käyttöön ja sähköiseen asiointiin julkishallinnon kanssa. Lähes kaikkien yleisten mittarien tavoitetaso on asetettu vuoteen 2015. Toimenpidekohtaisten mittarien (*progress on individual actions*) osalta esitetään toimenpiteen valmistumisen tavoiteajankohta ja tila (valmistunut, meneillään, vaarassa myöhästyä tai myöhästynyt).

Euroopan digitaalistrategian seuranta on Suomessa liikenne- ja viestintäministeriön vastuulla. Vastuuhenkilönä siellä on viestintäneuvos Taru Rastas.

Digitaalistrategian toimenpiteitä edistetään erillisten projektien ja hankkeiden kautta. Käynnissä on esimerkiksi

- eGovernment-toimintaohjelma (*ICT for Government and Public Services*)⁴²
- ISA-ohjelma, (*Interoperability Solutions for European Public Administrations*)⁴³
- PSI-direktiiviin (*re-use of Public Sector Information*) uudistaminen⁴⁴
- PEPPOL-hanke, (*Pan European Procurement Online*)⁴⁵
- STORK-projekti, (*Secure Identity Accross Borders*)⁴⁶

Näistä ainakin ensimmäinen on Suomessa valtiovarainministeriön seurantavastuulla. Samuel Rinnetmäki on ollut yhteydessä VM:n Juhani Korhoseen ja Markus Rahkolaan. ETK:n tavoitteena on selvittää vuoden 2013 aikana, millä tavalla Suomessa seurataan EU:n digitaalistrategiaan liittyviä asioita, miten niihin vaikutetaan ja miten ETK voisi osallistua työhön.

41 http://ec.europa.eu/information_society/digital-agenda/scoreboard/

42 http://ec.europa.eu/information_society/activities/egovernment/action_plan_2011_2015/

43 <http://ec.europa.eu/isa/>

44 http://ec.europa.eu/information_society/policy/psi/docs/pdfs/directive_proposal/2012/proposal_directive.pdf

45 <http://www.peppol.eu/>

46 <https://www.eid-stork.eu/>

17 EU:n tietosuojalainsäädännön muutokset

Komissio antoi tammikuussa 2012 ehdotuksen henkilötietojen suojaa koskevaksi uudeksi EU:n lainsäädäntökehikseksi. EU:n tietosuojalainsäädännön kehittämisen taustalla on Eurooppa-neuvoston 11.2.2009 hyväksymä Tukholman ohjelma⁴⁷, jonka mukaan unionilla on oltava kattava strategia tietojen suojaamiseksi EU:n sisällä ja sen suhteissa muihin maihin.

Ehdotetut säädökset perustuvat pääosin Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 16 artiklan toimivaltamääräyksiin.

Ehdotettu lainsäädäntökehys sisältää seuraavat säädökset:

1. Ehdotus parlamentin ja neuvoston asetukseksi yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta⁴⁸ (yleinen tietoturva-asetus, jäljempänä *asetus*).
2. Ehdotus parlamentin ja neuvoston direktiiviksi yksilöiden suojelusta toimivaltaisten viranomaisten henkilötietojen käsittelyssä rikosten torjumiseksi, tutkimiseksi, selvittämiseksi tai niistä syyttämiseksi tai rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöön panemiseksi ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta⁴⁹.

Asetuksella kumottaisiin EY:n tietosuojadirektiivi eli henkilötietodirektiivi 95/46/EY⁵⁰ ja direktiivillä neuvoston puitepäätos 2008/977/YOS rikosasioissa tehtävässä poliisi- ja oikeudellisessa yhteistyössä käsiteltävien henkilötietojen suojaamisesta.

Yleisen tietosuoja-asetuksen sisältö

Asetuksella pyritään yksilöiden oikeuden vahvistamiseen lisäämällä tietojenkäsittelyn läpinäkyvyyttä ja yksilön oikeuksia. Lisäksi sillä halutaan lujittaa EU:n sisämarkkinaulottuvuutta yhdenmukaistamalla rekisterinpitäjien toimintaedellytyksiä, keventämällä hallinnollista taakkaa, tehostamalla rekisterinpitäjien vastuuta ja tukemalla rekisterinpitäjien itse-sääntelyaloitteita.

47 Asiakirja 17024/09

48 KOM(2012) 11 lopullinen 25.1.2012

49 KOM(2012) 10 lopullinen 25.1.2012

50 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 95/46/EY yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta, 24.10.1995.

Ehdotetun asetuksen muita keskeisiä elementtejä ovat muun muassa seuraavat:

- Laajennetaan eurooppalaisten tietosuojanormien materiaalista soveltamisalaa noudattaen tuotelainsäädännössä vakiintunutta periaatetta, jonka mukaan kussakin tapauksessa sovelletaan sen maan sääntöjä, jonka markkinoilla tuotteita tai palveluita tarjotaan. EU:n yleistä tietosuoja-asetusta sovelletaan siis myös unionin ulkopuolelle sijoittautuneisiin Internet-palvelujen tarjoajiin.
- Vahvistetaan rekisteröityjen oikeuksia mm. täsmentämällä suostumusta koskevia säännöksiä, laajentamalla tiedonsaantioikeuksia sekä säätämällä oikeudesta tulla unohdetuksi, oikeudesta siirtää henkilötiedot järjestelmästä toiseen, oikeudesta vastustaa henkilötietojen käsittelyä sekä lisäämällä avoimuusvelvoitteita etenkin tietosuojaongelmien yhteydessä.
- Asetetaan lasten henkilötietojen käsittelyä koskevia erityisvaatimuksia.
- Selkiytetään tietojenkäsittelyyn osallistuvien vastuuta koskevia vaatimuksia sekä säädetään yhtenäistetyistä ja taloudellisesti merkittävistä seuraamuksista.
- Asetetaan rekisterinpitäjälle ja henkilötietojen käsittelijälle velvollisuus asettaa tietosuojavaistaava.
- Määritellään rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän yleiset velvollisuudet, muun muassa se, että käsittely tulee koskea vain niitä henkilötietoja, jotka ovat tietyn käsittelytarkoituksen kannalta välttämättömiä ja että tietoja ei erikseen kerätä tai säilytetä suurempia määriä tai kuin on välttämätöntä.
- Vahvistetaan "sisäänrakennetun tietosuojan" periaatetta.
- Keskitetään tietosuojavahtoa yrityksen päätoimipaikan valvontaviranomaisen käsiin ns. yhden yhteyspisteen periaatteen mukaisesti.
- Annetaan jäsenvaltioille mahdollisuus säätää poikkeuksista, jotka koskevat muun muassa tietojenkäsittelyä viestimissä ja työelämän tietosuojaa.
- Annetaan komissiolle mahdollisuus konkretisoida asetuksen pitkälti abstrakteja vaatimuksia ja siirretään sille valta antaa delegoituja säädöksiä sekä täytäntöönpanosäädöksiä.

Asetuksen mahdollinen vaikutus Eläketurvakeskukseen ja/tai työeläkejärjestelmään

Asetusehdotus lähtee siitä, että samat säännökset tulisi saada sovellettaviksi sekä yksityiselle että julkiselle sektorille. Ehdotuksessa on kuitenkin monia lievennyksiä viranomaisten tai muiden julkista valtaa käyttävien organisaatioiden oikeudesta saada käsitellä henkilötietoja lakisääteisen tehtävänsä täyttämiseen. Keskusteluissa nämä lievennykset ovat olleet kiistanalaisia.

Eläketurvakeskuksessa, ja työeläkejärjestelmässä yleisestikin, olisi jatkossa hyvä seurata seuraavia oleellisia ja vielä toistaiseksi ehdotuksessa sisällöltään suhteellisen avoimina olevia kysymyksiä:

- Informointivastuun toteuttamiskeinot
- Nimenomaisen suostumuksen toteuttamistarve ja -tavat
- Vaatimukset tietojen siirrettävyydestä yleisesti käytettävässä sähköisessä muodossa
- Henkilötietojen säilytysajat ja tietojen poistamisen toteuttamisvaihtoehdot
- Tietovuotojen ilmoitusjärjestelmän kehittämisvaatimukset

Jo keväällä 2012 neuvoston tietosuojaa ja tietojenvaihtoa käsittelevän työryhmän (jäljempänä DAPIX-työryhmä) keskusteluissa tuli ilmeiseksi, että ainakaan nimenomaisen suostumuksen edellytyksiin ei oltaisi asetusehdotuksessa muuttamassa juridisesti mitään. Esimerkiksi viranomaisen julkisen vallan käyttöön liittyvä henkilötietojen käsittely perustuu lakiin, joten se ei edellytä jatkossakaan rekisteröidyn suostumusta.

Edelleen on ehditty esittää mielipiteitä siitä, olisiko syytä eriyttää voimakkaammin säännöksiä, jotka on laadittu maailmanlaajuisia internet-palveluntarjoajia varten, mutta jotka koskevat yhtä lailla alueellisia liikeyrityksiä sekä julkista ja yksityistä sektoria.

Myös tietovuotojen ilmoitusjärjestelmän aikarajasuositus (vuorokausi) on herättänyt keskustelua, koska se on ymmärretty ehdottomaksi.

Asetuksen käsittelyn eteneminen ja sitä koskevat kannanotot

Asetusehdotuksen käsittely EU:ssa aloitettiin DAPIX-työryhmässä 23.2.2012. Keskustelut ehdotuksesta käydään työryhmätasolla sekakomiteamenettelyssä, mutta Coreperissä ja neuvostossa jäsenvaltioiden kesken. Euroopan tietosuojavaltuutettu (jäljempänä EDPS) ja tietosuojadirektiivin Artikla 29 työryhmän puheenjohtaja osallistuvat DAPIX-työryhmän kokouksiin.

DAPIX-työryhmän keskusteluissa ovat nousseet esille erityisesti juridisen instrumentin muoto, delegoitujen säännösten suuri määrä ja hallinnollisen taakan lisääntyminen.

Oikeusministeriö on ensimmäisissä DAPIX-työryhmän kokouksissa ilmoittanut kannattavansa useita asetusehdotuksessa ilmaistuja tavoitteita. Ehdotus kuitenkin aiheuttaa joitain huolia, jotka liittyvät

- tavoitteeseen yksinkertaistaa lainsäädäntöä
- komission laajaan valtaan antaa delegoituja säädöksiä
- hallinnolliseen taakkaan
- asiakirjojen julkisuuteen
- hallinnollisiin sanktioihin
- ehdotetun instrumentin luonteeseen (asetus vs. direktiivi).

Valtioneuvosto antoi asetusehdotuksesta kirjelmänsä eduskunnalle 12.4.2012⁵¹. Valtioneuvosto mainitsee pitävänsä tärkeänä ehdotuksen tavoitetta parantaa luottamusta sähköisiin palveluihin sekä mahdollistaa uusien palveluiden kehittäminen ja näin hyödyntää kaikki mahdollisuudet digitaalisten sisämarkkinoiden toteuttamiseksi. Sen mielestä asetusehdotuksessa on kuitenkin myös säännöksiä, jotka saattaisivat olla henkilötietojen suojasta saatavan hyödyn ja toisaalta palveluiden syntyminen kannalta epätasapainossa.

EDPS kommentoi asetusehdotusta maaliskuussa 2012 antamassaan lausunnossa⁵². EDPS on tyytyväinen siihen, että asetus tulee sovellettavaksi suoraan kaikissa jäsenmaissa, vahvistaa yksityishenkilöiden oikeuksia, parantaa tietojenkäsittelyn läpinäkyvyyttä, lisää rekisterinpitäjän vastuuta sekä vahvistaa kansallisten valvontaviranomaisten roolia ja valtuuksia. Sen oleellimmat huolenaiheet ovat perusoikeuksien mahdollinen liiallinen rajoittaminen, asiakirjojen säilytysvelvollisuuden ankaroituminen, henkilötietojen käyttötarkoituksirajoitteen höltyminen, hallinnollisten sanktioiden pakottava luonne, komission vallan liiallinen kasvu sekä komissiolle annettava valtuutus antaa lukuisia delegoituja säädöksiä. EDPS:n mukaan ehdotuksessa ei myöskään ole huomioitu viranomaisille ja julkishallinnon elimille annettujen erivapauksien yhteydessä riittävästi tarkoituksenmukaisuusperiaatetta. Tarkoituksenmukaisuusvaatimus tulisi sisällyttää asetuksessa koskemaan myös julkisen sektorin tiedonkeruuta ja -käsittelyä

Artikla 29 työryhmä antoi oman lausuntonsa tietosuoja-asetuksesta huhtikuussa 2012⁵³. Työryhmä toivottaa tervetulleiksi Euroopan komission hyväksymät ehdotukset, joilla pyritään vahvistamaan rekisteröityjen asemaa, tehostamaan rekisterinpitäjien vastuuta ja vahvistamaan valvontaviranomaisten asemaa sekä kansallisesti että kansainvälisesti. Työryhmä kehottaa kuitenkin neuvostoa ja parlamenttia tarttumaan mahdollisuuteen kehittää ehdotusta edelleen. Tarkennuksia työryhmä kaipaakin erityisesti valitusten jättöpaikan määrittelyyn, tietovuotoilmoitusten aikarajaan sekä henkilötietojen määrittelyyn niin, että mukaan luettaisiin myös IP-osoitteet ja ID-evästeet.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea (ETSK) antoi lausuntonsa tietosuoja-asetuksesta 23.5.2012. Se suhtautuu myönteisesti Komission yleislinjauksiin. ETSK ei kuitenkaan ole varma siitä, onko asetus paras valinta oikeudelliseksi välineeksi suunniteltuja tavoitteita silmällä pitäen. Komitea pyytääkin komissiota osoittamaan asetuksen paremmuuden direktiiviin nähden. ETSK myös toivoi, että komissio olisi päätenyt kansalaisten todellisia tarpeita ja toiveita paremmin vastaavaan lähestymistapaan, jossa otettaisiin huomioon tiettyjen talouden ja yhteiskunnan toimialojen luonne.

Alueiden komitea antoi lausuntonsa tietosuojapakettista täysistunnossaan 10.10.2012. Lausunnossaan se korostaa kuntien ja muun julkisen sektorin erilaista toimintaympäristöä verrattuna suuriin yksityisen sektorin toimijoihin. Komission ehdottama yksityiskohtainen tietosuoja-asetus lisäisi toteutuessaan merkittävästi kuntien hallinnollista taakkaa ilman, että

51 Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta asetukseksi yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta (Yleinen tietosuoja-asetus) sekä direktiiviksi yksilöiden suojelusta toimivaltaisten viranomaisten henkilötietojen käsittelyssä rikosten torjumiseksi, tutkimiseksi, selvittämiseksi tai niistä syyttämiseksi tai rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöön panemiseksi ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta (*Tietosuojadirektiivi*), 12.4.2012 U21/2012 vp.

52 Opinion of the European Data Protection Supervisor on the data protection reform package, European Data Protection Supervisor, 7.3.2012 ja Press release: EDPS/07/2012, Brussels 7.3.2012.

53 Opinion 01/2012 on the data protection reform proposals, 00530/12/EN WP 191, Article 29, Data Protection Working Party, Brussels 23.3.2012 ja Press release: European Data Protection Authorities adopt opinion on data protection reform proposals, 29.3.2012.

kansalaisten henkilötietojen suojan taso käytännössä paranisi lainkaan. Alueiden komitea katsoo, että julkisen sektorin tietosuojavaatimuksia ei tule säätää yksityiskohtaisella asetuksella, vaan päivittämällä nykyistä tietosuojadirektiiviä. Yksityiskohtia koskevista säännöksistä aiheutuu sen mielestä lisäksi epäasianmukaisia rajoituksia julkishallinnossa tapahtuvaa tietojenkäsittelyä koskevalle jäsenvaltioiden lainsäädännölle. Suomen kuntaliiton ja Alueiden komitean näkemykset vastaavat toisiaan ehdotetun asetuksen ongelmakohtista ja hyödyistä julkisella sektorilla.

Asetuksen voimaantulo- ja täytäntöönpanoaikataulu

Loppuvuonna 2012 komissio tiedotti, että asetuksen täytäntöönpanon olisi tarkoitus alkaa alkuperäisen aikataulun mukaisesti eli vuonna 2014, mahdollisesti silloin jo keväällä, ja sitä tultaisiin soveltamaan siitä kahden vuoden kuluttua eli vuonna 2016. Asetusehdotus sisältää kuitenkin edelleenkin siinä määrin avoimia kysymyksiä ja tarkennusta vaativia kohtia, että monien ulkopuolisten asiantuntijoiden mukaan varovaisestikin arvioiden täytäntöönpano ja soveltaminen venyy ainakin parilla vuodella.

LIITE 1

EU:n aloitteet jäsenvaltioiden toimien tueksi komission toimintasuunnitelmassa riittäviä, turvattuja ja kestäviä eläkkeitä varten (Valkoinen kirja 16.2.2012)

1 Tasapainotetaan työ- ja eläkevuosien suhdetta

Jotta saavutettaisiin parempi tasapaino työ- ja eläkevuosien suhteessa, eläkejärjestelmiä on mukautettava, eläkeikää nostettava ja pidempään työuraan kannustavia tekijöitä vahvistettava. Se, missä määrin tämä toimenpiteet näkyvät tosiasiallisesti korkeampana eläkeikänä ja ikääntyvien työntekijöiden kasvaneena työvoimaosuutena, riippuu kuitenkin toimenpiteistä, jotka mahdollistavat ikääntyneiden työntekijöiden pysymisen työmarkkinoilla.

(1) Komissio **seuraa tiiviisti** Eurooppa 2020 -strategian puitteissa **eläke- ja työmarkkinauudistuksia ja kannustaa niihin** vuotuisten kasvuselvitysten ja maakohtaisten suositusten mukaisesti; tavoitteena on myöhäistää eläkkeelle siirtymistä myös yhtenäistämällä naisten ja miesten eläkeikä, jos tätä ei ole vielä tehty, ja liittämällä eläkeikä elinajanodotteen kasvuun.

(2) Komissio tukee työllisyyskomiteaa, talouspoliittista komiteaa ja sosiaalisen suojelun komiteaa niiden **monenkeskisessä eläkeuudistusten seurannassa** ja tarjoaa **taloudellista tukea** jäsenvaltioille Progress-ohjelman sekä tulevan sosiaalisia muutoksia ja innovaatioita koskevan ohjelman kautta, jotta voitaisiin helpottaa vastavuoroista oppimista ja politiikan kehittämistä.

(3) Komissio pyytää asiaan liittyviä komiteoita (esim. sosiaalisen suojelun komitea, naisten ja miesten yhtäläisiä mahdollisuuksia käsittelevä neuvoa-antava komitea) **kartoittamaan ja suosittelemaan hyviä toimintatapoja sukupuolten välisten erojen kaventamiseksi eläkkeissä** (esim. samapalkkaisuuden edistäminen, vähimmäiseläkeoikeudet, hoitokausien huomioon ottaminen, eläkeoikeuksien jakaminen avioeron yhteydessä).

(4) **Aktiivisen ikääntymisen ja sukupolvien välisen solidaarisuuden eurooppalaisen teemavuoden (2012)** aikana komissio lisää tietoisuutta pidempään työskentelyn eduista ja mahdollisuuksista sekä kannustaa levittämään ikäkysymysten hallintaan liittyviä hyviä toimintatapoja työpaikoilla ja työmarkkinoilla.

(5) Komissio vauhdittaa Eurooppa 2020 -strategian puitteissa **tukeaan politiikan koordinoitiin ja yhteistyöhön, jolla mahdollistetaan ikääntyvien työntekijöiden, etenkin naisten, pysyminen pidempään työmarkkinoilla ja kannustetaan siihen**. Tämän osana edistetään sosiaalisen suojelun komitean ja työllisyyskomitean yhteisiä toimia, jotka koskevat työelämän pidentämiseen liittyviä sukupuolikohtaisia esteitä ja mahdollisuuksia, työuran loppupuolen työmarkkinoiden kehittämistä kaikissa jäsenvaltioissa sekä aktiivi-

sena ja terveenä ikääntymiseen liittyviä eurooppalaisen innovaatiokumppanuuden puitteissa toteutettavia hankkeita.

(6) Euroopan tason työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun puitteissa komissio **kehottaa työmarkkinaosapuolia kehittämään tapoja työpaikkojen ja työmarkkinakäytäntöjen mukauttamiseksi** niin, että helpotetaan naisten ja miesten pidempää työelämää, mukaan luettuna etenkin raskaisiin töihin liittyvä uranhallinta. Euroopan elin- ja työolojen kehittämissäätiö ja Euroopan työterveys- ja työturvallisuusvirasto tarjoavat asiantuntijaneuvoja EU:n tasolla.

(7) Käyttäen perustana **Euroopan sosiaalirahastoa** koskevaa ehdotusta ohjelmakaudeksi 2014–2020 komissio kannustaa jäsenvaltioita hyödyntämään ESR:a **aktiivisena ja terveenä ikääntymiseen** liittyvissä toimissa, joihin sisältyvät myös työ- ja perhe-elämän yhteensovittamista koskevat toimet, ja seuraa tiiviisti, tuetaanko ESR:n ohjelmista tehokkaasti tällä alalla tarvittavia uudistuksia, jotka yksilöitiin maakohtaisissa suosituksissa.

(8) Komissio kuulee työmarkkinaosapuolia siitä, miten **perusteettomia pakollisia eläke-ikää voitaisiin tarkistaa** työehtosopimuksissa ja kansallisessa lainsäädännössä.

2 Kehitetään yksityisiä lisäelä kesästäjä

Yksityisten lisäeläkesästäjien vahvempi asema riippuu ennen kaikkea siitä, että lisäjärjestelmiä on paremmin saatavilla ja ne ovat kustannustehokkaita. Mahdollisuuksia **lisäeläkesästäjiin ammatillisten ja kolmannen pilarin järjestelyiden** kautta ei ole kehitetty tarpeeksi, ja niiden kustannustehokkuus ja turvallisuus ovat puutteellisia monissa jäsenvaltioissa. Naisten ja miesten vakuutusturvan parantamiseen ja hyvien toimintatapojen levittämiseen tarkoitetun Euroopan tason tuen tehostamisesta saataisiin lisäarvoa; hyvänä toimintatapana voidaan mainita verokannustimien optimaalinen kohdentaminen ennakkoon rahastoituihin eläkejärjestelmiin. Valtionhallinto tai työmarkkinaosapuolet voivat edistää näitä. Koska tulevaisuudessa ihmisten on turvauduttava enemmän lisäeläkesästäjiin, niistä on tehtävä mahdollisimman turvattuja ja toimivia. EU:n sitovan ja ei-sitovan sääntelyn parantamisella tätä voidaan edistää merkittävästi. Lisäeläkejärjestelmien on oltava yhteensopivia joustavien työmarkkinoiden ja ammatillisen liikkuvuuden vaatimusten kanssa.

(9) Komissio tekee vuodesta 2012 lähtien yhteistyötä jäsenvaltioiden kanssa hyviin toimintatapoihin perustuvan lähestymistavan mukaisesti ja pyrkii optimoimaan **vero- ja muiden kannustimien toimivuutta ja kustannustehokkuutta yksityisten eläkesästäjien osalta**; tähän sisältyy kannustimien parempi kohdentaminen yksilöihin, joille ei muutoin kertyisi riittävää eläkettä. Se myös tarjoaa taloudellista tukea jäsenvaltiolle ja työmarkkinaosapuolille, jotka haluavat **suunnitella kustannustehokkaita täydentäviä eläkejärjestelmiä**, jotta ne voisivat hyötyä muiden maiden hyvistä toimintatavoista ja kokemuksista.

(10) Komissio kehottaa sosiaalisen suojelun komiteaa **tarkastelemaan uudelleen henkilökohtaisiin eläkelaskelmiin liittyviä hyviä toimintatapoja**; tarkoituksena on kannustaa jäsenvaltioita **tarjoamaan ihmisille parempia tietoja eläkesuunnittelusta**, jotta he voivat päättää, miten paljon säästää täydentävien eläkejärjestelmien kautta.

(11) Komissio esittää vuonna 2012 lainsäädäntöehdotuksen **ammattillisia lisäeläkkeitä tarjoavia laitoksia koskevan direktiivin tarkistuksesta**. Tarkistuksella pyritään säilyttämään tasapuoliset toimintaedellytykset Solvenssi II:n kanssa, edistämään valtioiden rajat ylittävää toimintaa alalla sekä parantamaan yleisesti eläkkeiden tarjontaa EU:ssa. Näin autetaan käsittelemään väestön ikääntymiseen ja valtiontalouden velkaan liittyviä haasteita.

(12) Komissio toteuttaa vuonna 2012 aloitteita, joilla varmistetaan **työntekijöiden ammatillisten lisäeläkeoikeuksien parempi suoja työnantajan maksukyvyttömyystilanteessa** direktiivin 2008/94/EY 8 artiklan mukaisesti; tässä otetaan huomioon laaja-alainen arviointi sen täytäntöönpanosta koko EU:ssa sekä unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö.

(13) Komissio esittää vuoteen 2013 mennessä aloitteen, jolla pyritään **parantamaan kolmannen pilarin eläketuotteiden laatua** naisille ja miehille **ja tiedotusta ja suojelua koskevia standardeja vapaaehtoisilla käytännesäännöillä** ja mahdollisesti tällaisia tuotteita koskevilla EU:n sertifiointijärjestelmillä, jotka pohjautuvat tarpeen mukaan vuodeksi 2012 suunniteltuihin toimenpiteisiin, joilla parannetaan kuluttajatiedotusta vähittäismarkkinoille tarkoitetuista paketoituista sijoitustuotteista.

(14) Toimien yhteistyössä sidosryhmien, kuten työmarkkinaosapuolten, eläkesektorin ja neuvoo-antavien elinten kuten eläkefoorumin sekä naisten ja miesten yhtäläisiä mahdollisuuksia käsittelevän neuvoo-antavan komitean, kanssa komissio laatii **ammattillisia lisäeläkejärjestelmiä** (toinen pilari) **koskevat käytännesäännöt**, joissa käsitellään esimerkiksi työntekijän parempaa eläketurvaa, maksatusvaihetta, riskinjakoa ja -hallintaa, kustannustehokkuutta sekä järjestelmien iskunkestävyyttä.

(15) Komissio ryhtyy vuonna 2012 käsittelemään jälleen tiiviissä yhteistyössä neuvoston ja Euroopan parlamentin kanssa **eläkkeiden siirrettävyyttä koskevaa direktiiviä**, jossa asetetaan täydentävien eläkeoikeuksien hankkimista ja säilyttämistä koskevat vähimmäisvaatimukset. Komissio pyrkii edistämään eläkkeiden siirrettävyyttä valtioiden rajojen yli kaikissa ammateissa ja jatkaa myös käynnissä olevia toimia, jotka liittyvät **tutkijoille tarkoitettuun yhteiseurooppalaiseen eläkerahastoon**.

(16) Komissio arvioi vuonna 2012, olisiko sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta annetun **asetuksen (EY) N:o 883/2004 soveltamisalaa laajennettava** tiettyjen ammatillisten lisäeläkejärjestelmien osalta.

(17) Komissio **edistää eläketietopalvelujen kehittämistä**, jotta ihmisten olisi helpompaa pysyä selvillä eri työpaikoissa hankituista eläkeoikeuksista. Se pohtii ammatillisia lisä-

eläkkeitä tarjoavia laitoksia koskevan direktiivi uudistuksen ja eläkkeiden siirrettävyyttä koskevan direktiiviehdotuksen puitteissa sitä, miten eläkkeiden ”jäljittämiseen” vaadittavien tietojen tarjoaminen voidaan varmistaa, ja tukee valtioiden rajat ylittävää eläketietopalvelua koskevaa pilottihanketta.

(18) Komissio tutkii, muodostavatko verosäännöt, jotka koskevat i) ammatillisen lisäeläkepääoman ja henkivakuutus pääoman siirtämistä toiseen valtioon, ii) muualle EU:hun sijoitautuneille vakuutusentarjoajille maksettua henkivakuutusmaksuja ja iii) eläke- ja henkivakuutusten tarjoajien valtioiden rajat ylittäviä sijoitustuottoja, mukaan luettuna tulot kiinteistöistä ja pääomasta, syrjiviä **veroesteitä valtioiden rajat ylittävälle liikkuvuudelle ja valtioiden rajat ylittävälle investoinnille**. Se käynnistää tarpeen mukaan rikkomusmenettelyjä. Komissio myös pohtii jäsenvaltioiden kanssa, miten voitaisiin vähentää sen riskiä, että valtioiden rajat ylittäviä eläkkeitä verotetaan kahteen kertaan (tai ei veroteta lainkaan).

(19) Komissio **tutkii, onko tarvetta poistaa sopimuslainsäädäntöön liittyviä esteitä, jotka koskevat sellaisten henkivakuutus tuotteiden suunnittelua ja markkinointia**, joilla on säästö-/sijoitusominaisuuksia; tarkoituksena on helpottaa tiettyjen yksityisten eläketuotteiden markkinointia valtioiden rajojen yli.

3 Vahvistetaan eläkkeitä koskevia EU:n valvontavälineitä ja eri politiikan alojen välisiä synergiaetuja

Kun jäsenvaltiot ovat tulossa yhä riippuvaisemmiksi toisistaan, on tärkeää seurata tiiviissä yhteistyössä sosiaalisen suojelun komitean ja talouspoliittisen komitean kanssa, miten jäsenvaltiot edistyvät riittävien, kestävien ja turvattujen eläkkeiden saavuttamisessa, myös Eurooppa 2020 -strategian vertailuindikaattoreiden avulla. Eläkkeitä koskevassa vihreässä kirjassa esitettyä kokonaisvaltaista lähestymistapaa kehitetään ottamalla toimiin mukaan laaja joukko sidosryhmiä ja vahvistamalla eläkefoorumin asemaa.

(20) Komissio julkaisee yhdessä talouspoliittisen komitean kanssa **vuoden 2012 ikääntymisraportin**, jossa arvioidaan väestön ikääntymisen vaikutuksia talouteen; se muodostaa pohjan julkisen talouden kestävyys perusteelliselle arvioinnille, joka on tarkoitus julkaista **komission vuoden 2012 kestävyysraportissa**. Komissio laatii vuonna 2012 yhdessä sosiaalisen suojelun komitean kanssa myös **eläkkeiden riittävyyttä koskevan raportin**, josta voi olla jäsenvaltioille apua niiden arvioimassa – köyhydentorjuntafoorumin puitteissa – eläkejärjestelmiensä riittävyyttä naisten ja miesten osalta.

Eläketurvakeskuksen ajankohtaiskatsaukset vuonna 2013

01/2013 Kokonaiseläke 2013. Työeläke, kansaneläke ja verotus

02/2012 Työeläkejärjestelmän kannalta keskeiset EU:n politiikka- ja lainsäädäntöhankkeet ja niiden valmistelu



Eläketurvakeskus
PENSIONSSKYDDSCENTRALEN